

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**El urbanismo realidad social : legislación urbanística :
necesidad de su elaboración en Guatemala**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Roberto Martínez Sobral-Aguirre

DIRECTOR:

Eduardo García de Enterría

Madrid, 2015

UNIVERSIDAD DE MADRID

Facultad de Derecho

El Urbanismo, realidad social, Legislación Urbanfstica,
necesidad de su elaboración en Guatemala.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Trabajo de tesis doctoral presentado por:

ROBERTO MARTINEZ SOBRAL-AGUIRRE

Asesor: D. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

MADRID, Octubre de 1.969

I N D I C E

=====

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.	I
CAPITULO I	
A. La Población	1
I. La integración social	1
II. Relación entre economía y población	6
III. Teorías sobre la población y los medios de subsisten- cia.	6
IV. La superpoblación, la infrapoblación y el óptimun . .	9
B. Los movimientos de la población.	10
1.- La movilidad poblacional.	10
2.- El industrialismo y la frontera	10
3.- La movilidad social itinerada: las migraciones . . .	13
4.- Migraciones internas: movimientos de centralización - urbana.	16
5.- Razones que impulsan al movimiento social: fuerzas de atracción y de repulsión.	23
6.- Leyes que presentan las migraciones	26
7.- Otros tipos de migración: migraciones pendulares. . .	29
8.- Consecuencias sociales de las migraciones. Efectos so- ciales y sicosociales disfuncionales del desarrollo - urbano.	30
9.- Consecuencias económicas de las migraciones. El pro y el contra	33
CAPITULO II	
A. La ciudad.	36
1.- Evolución de la ciudad.	36
2.- Clasificación de las ciudades y los pueblos	48
3.- Crecimiento, auge y depresión de las ciudades	50
4.- ¿Por qué crecen las ciudades?	52
5.- Inconvenientes del crecimiento urbano	56

6.- La conurbación.	60
7.- Suburbios	61
8.- El Barrio	64
9.- La Parroquia.	66

CAPITULO III

A. ¿QUE ES URBANISMO?	68
1.- Características	68
2.- El urbanismo en la actualidad	70
3.- Principios que informan al urbanismo contemporáneo.	73
4.- Problemas que se presentan al urbanismo actualmente	77
5.- Incongruencias del crecimiento urbano	79
6.- El congestionamiento. El barrio bajo.	81
7.- Medidas de dispersión, como solución al crecimiento urbano. Medidas para equilibrar el desarrollo urbano y el rural.	
a.- creación de nuevas ciudades.	
b.- la reestructuración de las aglomeraciones existentes.	
c.- el desarrollo regional.	84
8.- Condiciones necesarias para una urbanización.	94

CAPITULO IV

A. EL URBANISMO Y EL SUBDESARROLLO	98
B. PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	110

CAPITULO V

A. ASPECTO JURIDICO	114
1.- El urbanismo, realidad social	114
2.- Urbanismo y Derecho	115
3.- Necesidad de legislar el Derecho Urbanístico.	116
4.- Definición	119

CAPITULO VI

A. PRESUPUESTOS JURIDICOS BASICOS QUE INFORMAN A LA LEGISLACION URBANISTICA	125
1.- EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN FUNCION SOCIAL.	126
Nuevas orientaciones: el sentido social de la propiedad.	132

El régimen del suelo y su clasificación	142
PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO	150
2.- PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	154
3.- LA EXPROPIACION FORZOSA:	
La expropiación por razones de <u>urbanización</u>	156
Naturaleza Jurídica	161
a.- Causas de la expropiación.	161
b.- Objeto de la expropiación.	164
c.- Liberación de las expropiaciones por causas <u>urbanísticas</u>	165
d.- La indemnización y la plusvalía.	167
e.- La indemnización como forma de compensación.	167
f.- Obligaciones del adquirente de los terrenos <u>expropiados</u>	171
B. SISTEMAS DE VALORACION DEL SUELO.	172
C. LA PLUSVALIA.	176
ALGUNOS INTENTOS LEGISLATIVOS	180
4.- LA PLANIFICACION PIEDRA ANGULAR DEL URBANISMO MODERNO.	188
Generalidades.	188
Caracteres del plan como institución jurídica.	194
Naturaleza jurídica del plan	202
Relación entre autonomías locales y poderes gubernamentales en el planteamiento	207
Efectos jurídicos	207
Procedimiento de formación y aprobación de planes.	209
Clasificación de los planes.	209
¿Que organismo administrativo se encargará de la <u>planificación</u> ?	214
D. PARCELACION Y REPARCELACION: PARCELACION.	220
REPARCELACION.	230
Clases de Reparcelación.	232
Formas de Actuación.	233
Naturaleza Jurídica de la Reparcelación.	234

Elementos previos.	238
La Comunidad de Reparcelación.	240
Estructura Jurídica de la Reparcelación.	242
Procedimientos.	244
Efectos.	244
E. LA ACCION URBANISTICA Y SUS SISTEMAS DE URBANIZACION.	247
La Cooperación	249
La Compensación.	251
El Sistema de Expropiación	255
La cesión de viales.	256
F. EL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION URBANISTICA Y LOS OR- GANOS ENCARGADOS DE LA GESTION.	258
La Gestión Urbanística	265
G. LEGISLACION URBANISTICA GUATEMALTECA.	268
H. HACIA UNA LEGISLACION URBANISTICA EN GUATEMALA.	275

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PREAMBULO:

El problema de la ciudad se estima actualmente como el problema de la civilización. Vivimos en una edad de ciudades, constituyendo uno de los hechos más sobresalientes y significativos de la edad moderna. Cuando un sujeto de nuestros días para mientes sobre la metrópoli donde vive, tropieza en su pensar con una serie de inconveniencias que se le plantéan en ese escenario donde se desenvuelve; vienen a su mente incomodidades como el ruido, el humo, las grandes distancias a recorrer entre su hogar y el lugar donde trabaja, el tránsito intenso en el corazón de la urbe, la carencia de transporte adecuado que provoca la aglomeración en buses, metropolitanos, etc; la falta de espacio verde, la carencia de tiempo para dedicarse a la meditación o a labores de índole cultural que le aislen del tráfico cotidiano; el gélido espiritual que provoca el vivir en un caos de cemento y ladrillo, cuando su situación económica se lo permite, o bien el verse envuelto en el fangal de un tugurio; la falta de aliciente que en un futuro próximo pudiera verse colmado. Son ellos extremos que lo van agobiando, a tal grado que encuentra a su existir carente de sentido. Porque el hombre no puede acomodarse a la idea de ser una pieza mecánica en el motor de la sociedad; el sentirse un número lo hace salir de juicio, pues siente perder su condición humana. El anonimato de la gran ciudad le envenena el espíritu y le invita a la excentricidad, a la extravagancia.

En verdad la problemática no es actual. El sentido gregario, la necesidad de defensa, han impulsado al hombre a agruparse, a formar comunidades; pero con el correr del tiempo, el aparecimiento del maquinismo, el tecnicismo, el desarrollo de la sociedad (paso de la sociedad tradicional a la sociedad industrial), el incremento de la tasa demográfica, y otros factores, las comunidades han ido to

mando auge, y el desarrollo de las ciudades ha llegado a tal grado - que, en la actualidad su volúmen es asfixiante a sus moradores. He - ahí la transcendencia que nos depara el Urbanismo, estudiado como - ciencia o técnica cuya finalidad es la ordenación y organización de las ciudades en sus aspectos físico, social y económico; teleología alcanzada a través de investigaciones en los hechos, formulación de leyes y examen de los propósitos de aquella parte de la cooperación social que se encamina a ordenar y organizar las urbes. Un concepto más amplio, traería como objeto, el planeamiento de la dinámica urbana del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura económico-social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad. El urbanismo no es una ciencia abstracta con más basamento que el de algunas verdades fundamentales; todo lo contrario, es una ciencia concreta comparable con las demás ciencias sociales, de las cuales forma parte. La primera función del Urbanismo consiste en la búsqueda de los hechos que la fundamentan, si se quiere llegar a formular proposiciones generales, científicas; la investigación de los hechos pasados, rasgo común a todas las ramas del conocimiento, se - hace importante. Por hechos pasados debe entenderse no sólo aquellos que poseen cierta antigüedad, sino, de una manera general, todos los que han ocurrido con anterioridad al momento en que se verifica la - investigación. No deben interesarnos exclusivamente los hechos antiguos, pues mayor importancia tienen para nosotros los hechos y fenómenos actuales, que no por llevar ese nombre dejan de ser pasados para la ciencia.

El primer paso que considero debe darse en tan importante estudio es la investigación sobre la composición social, es decir la población y sus fenómenos, para conocer ciertos factores en el crecimiento de la ciudad; luego las razones que ha considerado el hombre

como necesarias para construir ciudades, cooperando en producirlas. - Esta circunstancia nos llevará a examinar una serie muy variada de hechos, tal como es la necesidad que aflige al hombre de poseer una vivienda, por su propia debilidad ante la acción de los elementos, lo cual exige el examen de factores de índole climatológica, geográfica y meteorológica, que salen de los linderos de éste trabajo; y a la vez nos permitirá hacer una génesis de la agrupación de viviendas formando ciudades. Será de importancia esbozar la problemática de la ciudad, intimamente ligada a la actividad profesional que desempeña en el conjunto de una estructura superior, es decir el papel por ella ejercido en el complejo geográfico.

El estudio del aspecto sociológico en el desarrollo del Urbanismo en Latino-América se hace imprescindible, por el carácter tan sui-generis que el crecimiento de la ciudad tiene en aquel Continente. El impacto de la comunidad urbana sobre la comunidad rural que se observa, no se ajusta a los modelos preconcebidos para otras sociedades. Ello pues obliga a estudiar la estructura social, su composición étnica, sus movimientos sociales, y el urbanismo en el marco del sub-desarrollo. Debemos percatarnos de que el fenómeno de la urbanización provoca problemas, no sólo de índole económica, sino que implica un cambio de mentalidad, de valoración, que el individuo avenido del medio rural, quien es quien para engrosar el medio urbano, no se encuentra culturalmente preparado para él. Por ello no pueden esbozarse las directrices de un régimen jurídico, hoy inexistente en Guatemala, si no se atiende a esa realidad social.

El movimiento social de centralización urbana, es un fenómeno que no puede escapar al estudio de la urbanización en nuestro medio, ya que es él juntamente con el crecimiento vegetativo quienes han provocado el crecimiento de la ciudad. La migración ha creado la gran ciudad industrial y post-industrial en los países desarrollados,

y está creando el caos en la urbanización de los países sub-desarrollados. Aunque es indiscutible que la reducción de las cifras absolutas y relativas de la población agrícola es un síntoma de progreso y desarrollo económico y social; lo negativo del caso, especialmente - en el nuestro, es el ritmo a que se está produciendo la desruralización, y la tendencia polarizada hacia ciertos centros del país, principalmente a la ciudad capital, lo que origina problemas económicos y sociales; y la pérdida de recursos en las zonas de emigración, con consecuencias nefastas tanto para el área, como para el conjunto nacional. Hay que observar además, que en la sociedad desarrollada, la migración se realizó en los días de la revolución industrial, atraída por la industria, y con un agro que había sufrido ya, la revolución agrícola; es decir producía lo suficiente como para llenar las necesidades de los obreros dedicados a la industria y para mantener el ritmo creciente de la economía. En pocas palabras la ciudad creció paralelamente al desarrollo económico y social, fué un fenómeno de causa y efecto; pero en latino-américa la ciudad crece y el subdesarrollo se mantiene, sin embargo la urbanización permite, en cierta manera, una movilidad vertical; un engrosamiento de los cuadros medios de la sociedad, con el aparecimiento de una clase media "nueva" que no obedece a los patrones clásicos. Para el emigrante se traduce en una forma de aculturación, lo que le hace subir de status; visto de éste ángulo la urbanización se puede considerar como un fenómeno de progreso, o como una forma viable para salir del subdesarrollo. - El individuo no pasa del campo a la ciudad, únicamente, por atracción de ésta, sino por expulsión del medio agrícola que se mantiene estático, con una sociedad tradicional, estructurada sobre formas - arcaicas de tenencia de la tierra. La solución del problema exige la intervención del Estado con carácter urgente, a todo nivel, es decir - no atender únicamente a la problemática planteada por la ciudad, sino

eliminar aquella que presenta el campo, que es a la postre, el origen del fenómeno. La acción estatal ha de estar encaminada a la creación de servicios administrativos especializados, a la adecuada localización de las actividades económicas y a la dotación de equipos (la creación de un habitat que haga contrapeso a la acción atrayente de la ciudad). Esto supone la configuración de un ordenamiento jurídico adecuado a nuestra realidad social, informado de instituciones tales como la Función Social de la Propiedad, un instituto de la Expropiación, ágil, que ayude a la consecución de las metas del Urbanismo. El régimen de la propiedad, al estar sujeto a las limitaciones previstas en el orden jurídico-urbanístico, se vé más gravado con la existencia de un plan ordenador, que fija los espacios sobre los cuales se hace positivo el derecho.

Ante el caótico proceso de urbanización que hoy vivimos, no puede admitirse la pasividad del Poder Público. No cabe la inactividad ante un fenómeno social que conduce a esa serie de gigantescas aglomeraciones de hombres, que pugna con tantos principios del buen vivir. De ahí que se haga necesaria la racionalización del nacimiento y crecimiento de las ciudades, de ahí que se haga necesaria la planificación. Pero el Poder Público no se limita a ejercer una función normativa, no se agota en la legislación; además de ella realiza, desde una función de policía hasta la forma del servicio público. La intervención administrativa en la propiedad privada se hace patente, desde la creación de solares aptos para construir, hasta que se ha edificado, y después. Lo que le dá al Urbanismo un carácter público y como conclusión, que la ordenación urbana es una potestad pública y no privada.

La creación de una legislación urbanística supone la existencia previa de unas estructuras económicas y jurídicas adecuadas para enmarcar sin dificultad las modificaciones que su vigencia implica.

Ello quiere decir que el ordenamiento civil de corte tradicionalista, debe sufrir una modificación para estar en congruencia con los dictados de la legislación urbanística. La misma Ley Fundamental necesita de una revisión en lo referente a institutos tales como el de la propiedad, que impiden un desenvolvimiento adecuado de sus dictados. El concepto de propiedad privada emanado de la actual Constitución y del Código Civil, hacen imposible la promulgación de una legislación urbanística que contenga el principio de la función social, por inconstitucional. El principio de pago previo que se contempla en la indemnización por expropiación forzosa, impide o hace casi inoperante una legislación urbana que por su naturaleza debe ser ágil, de realización inmediata. La inexistencia de medidas tendientes a evitar la inmoderada especulación con los terrenos de la periurbes, el control de precios; y aquellas tendientes a evitar al propietario pasivo, ganancias injustas, provenientes de alzas de precio, consecuencia del esfuerzo del Estado o de la Comunidad, eliminación de plusvalías. Y la creación de un patrimonio municipal del suelo.

La vivienda es la estructura material en que se alberga una familia; ella debe cumplir con ciertas condiciones mínimas de comodidad, seguridad, intimidad, higiene y estética, y proveer de hogar o cocina para preparar los alimentos, lechos suficientes para el reposo de la familia, y el mínimo de servicios sanitarios para mantener la asepsia. Esta definición dista mucho de la realidad existente en ciertas zonas marginadas de las grandes urbes densamente pobladas por personas que viven en condiciones infrahumanas, o sea muy por debajo de las que nuestra época exige. En Guatemala el problema de la vivienda es acuciante, presentandose tanto en el sector rural como en el urbano. El se manifiesta: en la necesidad de crear nuevas unidades para las legiones de emigrantes y para el incremento demográfico; o bien en la reforma de las viviendas hoy existentes, maltrechas por el dete

rioro, o que no llenan el mínimo de requisitos para hacerlas viables (índice que quizás es el más elevado). No debe olvidarse de que sí - las ciudades de latino-américa están creciendo (y en nuestro caso en particular), su expansión se traduce en la creación de tugurios ó - "villas miseria" (en el 80%), a los cuales no se les puede calificar, con buen sentido, como núcleos urbanos, o mejor apuntado, urbanizados.

En sentido técnico, el urbanismo implica la transformación del suelo rural en suelo urbano, por la ejecución de ciertas obras - planificadas y la instalación de servicios de agua, electricidad, - etc. Desde el aspecto social, comprende la concentración de indivi-- duos y grupos humanos y sus instituciones en las ciudades. Proceso - por el cual, en los países, aumenta el número de habitantes de la ur-- be a expensas del medio rural.

Se ha argumentado con anterioridad de que el Urbanismo es una ciencia y en consecuencia es una ciencia que formula leyes por - medio de las cuales puede preverse el porvenir; leyes científicas - en que se funda el Urbanismo, que llegan a plasmar en leyes de carác-- ter civil y administrativo, preceptos que deben ser cumplidos en aca-- tamiento de la voluntad del legislador. La Ley pues, tendrá por obje-- to la resolución de los problemas prácticos, relacionados con el ma-- yor bienestar posible en la satisfacción de problemas tales como la división del espacio vital en la ciudad, y vivienda.

Los problemas atendidos por la ciencia, tienen una finali-- dad práctica, cuando se les estudia, un ideal o una desiderata. En - el fondo se busca el mejoramiento de la humanidad y la obtención de su bienestar.

Siempre, en todos los países, habrán problemas urbanísti-- cos pendientes de resolución. Ellos son engendrados por la vida mis-- ma, y una vez resueltos unos, surgen otros, ante los hombres inquie-- tos que luchan constantemente por el mejoramiento de la especie huma-- na.

Este trabajo no tiene más que una razón: hacer ver la necesidad de una legislación urbanística (sistemática) en el país. Para ello hemos partido de la realidad social, y luego la configuración, tanto doctrinaria como positiva, de ciertas instituciones, y de las leyes de urbanística; tomando como modelo la legislación española, y la de otros países que, como Inglaterra han marcado el paso en la marcha hacia la solución del problema (enmarcados dentro de una economía de libre empresa). Además de una legislación urbana, se hace patente la necesidad de crear un Ministerio, o bien una Dirección General, órgano central encargado de la realización del ordenamiento, de competencia urbanística. Este ente debe estar en concordancia con los organismos que ya operan; con las municipalidades y con aquellos entes estatales con quienes se encuentra en interdependencia. En este punto es de resaltar la función pública de crear y realizar el planeamiento, aunque hoy existe una oficina de planificación, su función es económica. La existencia de un organismo urbanístico supone la interferencia de éste con los entes locales existentes; contacto que obliga en muchos casos a actuar al Estado en subrogación o subsidiariamente, con menoscabo de la autonomía local. Ello puede crear un estado de crisis entre el Poder Central y el Poder Local. Así, al crearse un órgano administrativo central de esta naturaleza, debe tomarse en cuenta la autonomía de que están dotados los entes locales, de tal forma que las actuaciones del Estado esten encaminadas a cooperar o colaborar, antes que ha sustituir, lo que no implica que no sea el órgano director y planificador, el central.

Como consecuencia de la presencia de una legislación urbanística, surge por necesidad la creación de una elaboración científica que enuncie las interpretaciones doctrinales y comentarios científicos que dicha rama jurídica impone; así pues para lograr la divulgación que las preocupaciones jurídico-científicas necesitan, hay que -

hacer promover el ambiente propicio para que el jurista aporte sus - conocimientos a la tarea común del urbanismo, empleándose como métodos divulgativos: los congresos jurídicos, publicaciones de revistas, seminarios, conferencias, y especialmente la creación de cursos específicos en la Universidad, institución que puede aportar su valioso concurso, preparando el personal técnico para llevar a buen término las obras que requieren estudios científicos, o bien el estudio de - preceptos jurídicos necesarios para construir una legislación urbanística capaz de encauzar el fenómeno.

A. LA POBLACION

I. La integración social

Para entender la estructura de una determinada sociedad, - se tiene que poseer conocimiento sobre el número de personas que cubren dicha estructura social en relación con sus recursos naturales; así nace el concepto de población como "el conjunto de personas, contable numéricamente según distintos procedimientos y normas, que habitan en una cierta área geográfica"; dicho conjunto de seres humanos es el resultado de la adición matemática de nuevos individuos, a los que ya vivían anteriormente, ya sea por razones de inmigración o por la desproporción de nacimientos en relación con las defunciones.

El profesor Kimball Young (I) considera "que la población debe estudiarse desde tres puntos de vista:

1) Como un conjunto de hechos: a) las distintas tendencias y número de crecimiento; b) los índices de natalidad y de mortalidad; c) la - distribución cultural y espacial de la población; d) la composición y ciertos rasgos característicos, como la edad, el sexo, el estado - marital, la raza, la religión y la ocupación; e) el movimiento so-- cial; f) su calidad o sea el grado de preparación psicológica y física.

2) El aspecto dinámico del comportamiento humano que hace referencia al análisis interpretativo, psicológico y social. En estos casos se plantean preguntas como la siguiente: ¿en qué forma influye en el carácter de la población el número de hijos, la mortalidad y la migración?; ¿como afecta a las tendencias demográficas la cultura, el lugar y el tiempo?; ¿como actúa el control de la natalidad con sus consecuencias?.

(I) Sociologia y vida social, Kimball Young.

3) El estudio de dichos aspectos en relación con un programa de acción social o de reforma.

Antes de entrar a estudiar el problema de lo que significa población, se debe distinguir entre los conceptos de población presente o de hecho; población constante y la población habitante o de derecho. La primera la constituye el grupo humano que se encuentra presente en el momento de realizarse el censo. Esta constituye la base fundamental; la segunda la forma el grupo con residencia fija de hecho en un lugar, y la tercera, se encuentra integrada por el grupo legalmente domiciliado en la localidad.

La población en un área geográfica no se mantiene estable ya que normalmente aumenta o disminuye, obedeciendo a factores de orden externo, tales como el medio ambiente y el orden interno.

Los factores de orden externo no son constantes toda vez que regularmente presentan variaciones así: a) variaciones favorables progresivas, ejemplo: la extensión o ensanchamiento de la superficie cultivable; b) variaciones favorables bruscas, ejemplo: la ampliación de la esfera económica, permitida por un descubrimiento o una ocupación por victoria militar. Esto último es lo que se persigue con la conquista de " los espacios vitales "; c) variaciones desfavorables que pueden ser progresivas y bruscas; d) variaciones alternativas.

El medio ambiente pocas veces se puede clasificar como favorable o desfavorable, pues en muchos casos una variación que aparentemente sea desfavorable puede producir efectos favorables.

Factores de orden interno:

El crecimiento interno de los pueblos obedece a hechos, como: el exceso de nacimientos sobre el índice de mortalidad. Desde el siglo XVIII el mundo ha experimentado una enorme expansión de su población, la cual se debe casi totalmente a la reducción de la mortalidad y al excesivo número de nacimientos que se han observado. En-

tre otras causas que han contribuido a este incremento encontramos:

a) el desarrollo de técnicas agrícolas y la especialización regional de los cultivos, que han permitido un abastecimiento de víveres más copioso, variado y eficaz; b) los intereses comerciales y los de transporte, que han estimulado el descubrimiento de nuevas tierras vírgenes (como en el caso de América), que permitieron a Europa y Asia expandirse proporcionándole materias primas para su desarrollo industrial y de mejores horizontes en el comercio; c) la revolución industrial y comercial que contribuyeron a aumentar la producción de bienes manufacturados, su transportación y distribución; produciendo se además un sin número de empleos para mayor cantidad de gente lo cual a su vez, fomentó un más alto nivel de vida; d) los progresos realizados en la medicina científica y la higiene pública, que han venido a reducir el número de enfermedades infectocontagiosas, mejorando además los cuidados dispensados a la madre y al niño; el desarrollo de técnicas que en los últimos años han aumentado en alto grado la longevidad.

Haciendo un análisis del aumento poblacional experimentado en nuestro medio por causas de la disminución de la mortalidad, el índice del mismo en el período comprendido entre 1.940 y 1.955 revela una constante disminución que se promedia anualmente a razón de 23,8 por mil (2), con una tendencia decreciente de casi tres personas por cien, cada cinco años.

En sus aspectos más generales podemos considerar que las causas más señaladas de mortalidad, en todas las edades en Guatemala son: las deficiencias de los departamentos de Sanidad Pública y en la higiene de la vida familiar y personal, la deficiencia de la nutrición en la población, originada por el bajísimo nivel económico (3)

(2) Guatemala en cifras.

(3) Monografía Sociológica, Monte Forte Toledo.

es esta una de las razones por las cuales los gobiernos de la Revolución emplearon cuantiosas sumas de dinero en programas de salubridad, habiéndose logrado esa reducción del índice de mortalidad aludido, - sobre todo en el aspecto infantil, ya que de 60.000 personas que - aproximadamente mueren anualmente, 21.000 son menores; siendo otro - punto sobresaliente que del total de óbitos que ocurren anualmente, el 60% ocurre entre la población indígena y el 40% entre ladinos (4).

En relación a la natalidad podemos observar que anualmente aumenta la cifra de nacimientos, sobre todo en nuestro medio; ya que el promedio de nacimientos es aproximadamente de 70.400, o sea 34 - por cada 1.000 personas. Si observamos las estadísticas podemos notar que en 1.948 nacieron un total de 137.000 personas aproximadamente; en 1.951 la cifra fué de 151.400 y en 1.954 hubo un promedio de 162.770 nacimientos.

Sin embargo, en algunas otras partes del mundo se ha observado una reducción en el número de nacimientos, ya que el instinto - de reproducción se ha visto limitado, sobre todo en los países de - más alto grado de civilización y dentro de un status de clase pudiente; dicha limitación se ha realizado, no a través de la "represión - moral" como propugna Robert Malthus, sino mediante métodos modernos de anticoncepción. En la actualidad el problema del aumento de los - nacimientos ha sido tratado con gran amplitud creándose programas de divulgación de métodos para reducirlos; pues se ha demostrado que al igual que una familia puede conservar un más alto standard de vida, mediante la limitación del número de sus componentes, grandes sectores de la población mundial pueden superarse económicamente limitando su volumen, dándose así solución al problema presentado por Malthus.

Composición étnica:

Para los efectos de un estudio urbanístico, los rasgos de-

mográficos que más pueden interesar son: 1) Relación entre el número de hombres y mujeres. 2) Fecundidad. 3) Composición de la población por estado civil. 4) Mortalidad. 5) Proporción de los habitantes extranjeros. 6) Estructura de la población por grupo de edades. 7) - Analfabetismo. Además del número de personas que integran una sociedad, es necesario hacer un estudio de la composición étnica interna cuantitativa de las personas que en el territorio viven, es decir, - la proporción de las mismas por sexos, edad, estado civil; aconsejándose para su realización la formación de grupos "típicos" de edades. En Guatemala, existen una serie de factores que dificultan el estudio de su composición étnica, sobre todo, LA FALTA DE CENSOS PERIÓDICOS; la falta de una adecuada definición de los significados de indio y ladino; la fijación de analogías y diferencias entre los grupos que componen a ambos sectores, y los resultados prácticos de todas esas diferencias y analogías en lo referente a la participación de los distintos grupos en el complejo de fenómenos sociales. No obstante (5), hay hechos que facilitan el trabajo: a) en casi todos los casos los integrantes del grupo de indios se reconocen como tales, y b) a éstos se les localiza con precisión por su lengua habitual.

La integración social en Guatemala radica fundamentalmente en el proceso de fusión e interacciones entre sus sectores étnicos, - de aquí la importancia de conocer la definición de cada grupo y sus diferencias. De la encuesta practicada en 1.950, se desprenden datos como los siguientes: a) Guatemala está compuesta de 53,6% de indígenas y el 46,4% de ladinos; b) entre los indígenas es mayor la proporción de hombres con respecto a las mujeres, que entre los ladinos; c) la mayoría de los indígenas viven en el medio rural en donde se encuentran en una proporción de 16 a 1 con respecto a los ladinos; -

(5) Patrones de Población en Guatemala, Nathan L. Wheten.

b) los hombres ladinos predominan en el medio urbano a razón de 2,5 con respecto a los indígenas. Las mujeres ladinas predominan en el medio urbano a razón de 3,8 en relación con las mujeres de extracción indígena (6).

II. Relación entre economía y población

Paralelamente a los estudios de la población, deben llevarse a cabo estudios referentes a la economía, ya que entre el número de personas que habitan en un territorio y su riqueza, tiene que existir indispensablemente un equilibrio que se ha llamado antropogeo-económico, toda vez que si existe una evolución cuantitativa de la población tiene que haber una evolución paralela en la riqueza; dilema que dió origen a las teorías de la población (7).

III. Teorías sobre la población y los medios de subsistencia

Desde largo tiempo se ha observado que ciertos pueblos tendían a aumentar sus dimensiones hasta llegar a un extremo en que escasamente habían alimentos para mantener a todos. Se planteaba el problema que si un grupo de personas que vivieran sobre una determinada área geográfica, de cuyos recursos se alimentaran exclusivamente (área cerrada e inabordable), y mantuvieran un ritmo de reproducción tal, que su número no excediera del que le permitieran sus recursos y su progreso técnico, o sea hasta alcanzar el "máximo", al llegar a él dejarían de seguir aumentando por presentarse una resistencia en el medio, traducida en un rendimiento decreciente en su producción y en un aumento de mortalidad; así pues, estos "frenos na

(6) Monte Forte Toledo. Obra citada.

(7) Sociología Urbanística, Gabriel Alomar.

turales" entrañan el hambre y las enfermedades, el incremento de la mortalidad sobre todo infantil, por incapacidad para adaptarse, o - sea el fenómeno de selección natural. A los pueblos que han alcanzado este máximo se les llama "población en el límite de las subsistencias" (8). Cuando un país se encuentra en la situación de alcanzar el nivel máximo, es decir, en un país civilizado (9), con plena conciencia de su situación y con un Estado poderoso, no se conforma con declinar y recurre a la conquista militar de "Espacios Vitales".

Los cambios experimentados en la vida económica y comercial del siglo XVIII así como la expansión de la democracia política, hicieron vibrar una nota de optimismo en el mundo de aquella época, que se expresó en la doctrina del progreso social. En dicha era, en que los reformadores predicaban las corrientes del progreso ilimitado del hombre, Malthus sostenía que "hay una tendencia constante en el hombre a crecer más, por efectos de una capacidad reproductora constante en relación con los medios de subsistencia, arguyendo que la población tiende a crecer en progresión geométrica, - mientras que las subsistencias crecen solamente en progresión aritmética, a pesar de que las circunstancias prometieran ser más favorables para la industria humana".

Propugnando dicha tesis, basada en estadísticas sobre población y producción de alimentos, estudió la forma de frenar el crecimiento de la población, creando dos tipos de freno: a) los positivos y b) los preventivos. Los primeros son efecto de la escasez de subsistencias con sus resultados, por ejemplo la pobreza, la miseria, las enfermedades y el quebranto moral. Los medios preventivos los constituía el celibato, las restricciones morales, el aplazamiento del matrimonio. Lo importante de esta doctrina fué la trascendencia que tuvo en la época en que hizo su aparecimiento; pues -

(8) Sociologia, Mac Iver, RM

(9) Sociologia Urbanística, Gabriel Alómar

templó el entusiasmo exaltado de los reformistas que parecían ignorar los fundamentos naturales y biológicos de todas las sociedades humanas.

Posteriormente se observó una reacción a las doctrinas - propugnadas por Malthus. Así, Carlos Marx sostenía que el problema del exceso de población no era en realidad la base del problema, si no que el hambre y la miseria y las consecuencias de aquel aparente aumento de población eran el resultado de la explotación de las masas por la clase capitalista y que en cuanto se remediaron aquellas injusticias y se hiciera una equitativa redistribución de la riqueza, habría medios de subsistencia para todos.

A pesar de las alarmantes teorías que se emitieron acerca del crecimiento desmedido de la población, ésta siguió creciendo a un paso acelerado en el siglo XIX y aunque se observó un incremento en la industria y en los medios de subsistencia, la miseria y la pobreza siguieron oprimiendo a los pueblos; es por ello que en los albores del presente siglo, se presentan nuevas teorías basadas en el malthusianismo, cuyo objeto era educar a las masas para que redujerse en forma consciente los nacimientos, ya no en la forma propugnada por Malthus, sino enseñando los métodos anticonceptivos.

La controversia sigue en pié, y en los últimos años ha tomado un carácter de urgencia mundial el control de la natalidad; - porque si bien es cierto que existen países altamente desarrollados que pueden observar un crecimiento en su población, toda vez que su economía se lo permite, hay dos terceras partes de territorios en - el orbe, cuya población se muere de hambre debido a la multiplica--ción ilimitada de la misma. Pueblos místicos que no observan la realidad sino que se dejan impulsar por factores de orden biológico y religioso; y que indirectamente afectan a los pueblos desarrollados, porque necesitan de grandes estipendios económicos para poder sub--sistir.

Si se trata de elevar el nivel de vida en los países del Asia y Africa; y en algunos otros "atrasados" o mejor dicho "subdesarrollados" se debe dar principio por controlar el incremento de su población mediante técnicas superiores a las que hasta ahora se han usado; pues es evidente que todo alto nivel de vida va paralelo con un control racional de la natalidad. Solo cuando ambos factores, el control de la natalidad y el incremento del nivel de vida se hagan presentes en todos los países, cesará de inquietarnos el fantasma del hambre.

IV. La superpoblación, la infrapoblación y el óptimum

Como antes se analizó, existe el problema de territorios que poseen un nivel máximo en cuanto a su población y otros que poseen un nivel mínimo, extremos que son nocivos para el desarrollo de los pueblos. Es esta la razón por la que se considera posible la existencia de un nivel que se encuentre entre ambos y represente un "óptimum" cuyo número constituirá un punto de partida en la labor de aplazamiento ecológico. Ese óptimum para un territorio determinado puede definirse : (10) "el número de pobladores que permita y asegure de la manera más satisfactoria, la realización de un objetivo determinado", o sea pues, que el número de pobladores debe ser tal que su aumento produzca superpoblación y su disminución infrapoblación. Para calcular este óptimum se hace necesario, suponer la presencia constante de cuatro factores: 1) el nivel de la técnica; 2) reparto equitativo de los productos; 3) composición de la población por edades; y 4) los recursos naturales de territorio.

(10) Alómar Gabriel. Obra citada.

B. MOVIMIENTO DE LA POBLACION

1. La movilidad poblacional

La gente es de naturaleza móvil, ya que están poseídas de un impulso innato que la obliga a trasladarse de un lugar a otro, - donde quizá mejore su condición de vida. Como se estudiará más adelante, uno de los primeros estadios de la humanidad fué constituido por la condición nómada del hombre, empujado por la necesidad de un mejor habitat que le ofreciera abundante caza y pesca; es ese estado de necesidad el que provocó que grandes regiones del orbe se poblaran; América misma es un participante de aquel teatro migratorio. Pero en la actualidad, con el mejoramiento de las condiciones de vida, el hombre ha superado en su mayor parte aquel instinto, observando un estatismo condicionado por razones de orden positivo.

Las personas y los bienes, han de moverse para la creación de ciudades y muchas de ellas no habrían alcanzado la grandeza si - no hubieran sido capaces de extraer en forma abundante y continua el exceso de población de los lugares menos urbanos. Los pueblos cifran su futuro en la suposición de que los caminos se mantendrán - abiertos de tal modo que la gente pueda entrar o salir y los bienes ser transportados. Los esfuerzos de las comunidades para crecer y - volverse más seguras se ligan con frecuencia a la mejoría del transporte y a los proyectos de mejor acceso; es punto que corresponde a la historia el enseñarnos el sinnúmero de guerras que se produjeron en épocas pasadas para mantener la jerarquía o el monopolio en rutas marítimas y terrestres (11).

2. El industrialismo y la frontera

Debemos dedicar especial atención al fenómeno de la revo-

(11) Alomar G. Obra citada.

lución industrial y a la frontera como estimulantes del urbanismo moderno. Uno de los factores principales en que se basa el movimiento social actual, es el industrialismo. Pueden señalarse incluso como un factor de urbanización, quizás hoy día con gran transcendencia, el papel del "factor terciario" de la economía. La revolución industrial iniciada a fines del siglo XVIII, provocó cambios radicales en la estructura oconómicossocial de los principales centros de Europa; el aparecimiento de las grandes usinas trajo como corolario la desaparición del pequeño taller por la absorción que de sus laborantes hizo la fábrica y la afluencia de grandes masas campesinas a la ciudad industrial; como consecuencia la creación del proletario y el amanecer de una nueva era económica: el capitalismo. Es ese fenómeno migratorio experimentado en aquella época, el que provoca un crecimiento poblacional en las ciudades; poco a poco se va consiguiendo un nuevo tipo de sociedad, la "sociedad industrial", que a decir de Rostow se caracteriza no como un fenómeno cuantitativo puramente económico, sino por la transformación de las actitudes humanas y de la organización social.

Por otra parte, la frontera abre nuevos campos a los colonialistas (12), y es así como en siglos pasados con el descubrimiento de grandes extensiones de tierra, mercados y mano de obra abundante, que por derecho de conquista es esclavizada, como se precipitan aglomeraciones de personas a poblarlos y construir en ellos grandes centros agrícolas que eran un poderoso incentivo para el desarrollo industrial de la madre patria. Paralelamente al desarrollo de la frontera se experimenta una revolución en el transporte, comercio y mercados.

Todos estos fenómenos han provocado el movimiento de numerosos grupos de personas y el crecimiento desmedido de las ciudades.

(12) Anderson Nils. Sociología de la Comunidad Urbana.

Fenómeno que como se verá, no se patentiza en la urbanización de América Latina.

El concepto de movilidad social tiene dos sentidos: en un primer sentido se refiere al fenómeno general del traslado de personas y familias de un lugar a otro de la tierra. Es el aspecto poblacional y migratorio de la inestabilidad humana, que representa los cambios de lugar mediante una ruta, la cual ha sido llamada movilidad itinerada (13). Y en segundo sentido, en que esa movilidad se refiere al cambio de una posición social a otra, o sea el cambio de estamento social que experimentan algunas familias en el relevo de las generaciones. Aquí se trata de un cambio de lugar no itinerado, dentro de la propia estructura llamada movilidad vertical; la cual puede ser ascendente y descendente. En el primer caso, por ejemplo, como suele ocurrir con frecuencia, existen familias donde el abuelo ha sido un simple obrero; el padre quizás un obrero calificado o un pequeño comerciante; y el hijo un profesional o un industrial (14), fenómeno que se observa actualmente con mucha frecuencia ya que en nuestra sociedad hay una tendencia al ascenso general, a medida que sube el nivel cultural y económico. El segundo caso es de forma inversa. Podría pensarse que cuando un número de familias sube en su status social, otro tanto debe bajar; pero esto es erróneo porque no hay que olvidar que la clase media se amplía cada día más, manteniéndose en muchos casos un nivel de vida aparejado al de las clases altas o aristocráticas; diferenciándose únicamente por razones de orden estamental; llenándose el vacío que se deja en las clases bajas por la afluencia de inmigrantes a dicha sociedad (15).

En relación con la movilidad vertical hay que observar, -

(13) Alómar G. Opus Citae.

(14) Ejemplo de Anderson, opus citae.

(15) Sociologia, Mac Iver.

que en la ciudad esta se efectúa con más rapidez y efectividad, que en el medio rural la movilidad de la mano de obra, presenta 1) movilidad ocupacional ascendente de carácter generacional - con una posición más elevada para el nacido en la ciudad, mientras que los emigrantes más antiguos ocupan un lugar intermedio, y más inferior los emigrantes recién llegados. Ello coincide con el movimiento de "desplazamiento hacia arriba" de los obreros arraigados o con un espacio prolongado de tiempo de vivir en la ciudad a la llegada de nuevos contingentes humanos que llegan a engrosar las fuerzas del trabajo citadino. Y coincide con las expectativas de los nacidos en la ciudad de disfrutar de las mayores ventajas tanto educativas como de otras.

2) Movilidad ascendente de carácter individual (es decir en el curso de una carrera personal). Ello es más frecuente, también entre los más antiguos que en los recién llegados.

3) La movilidad ocupacional, "del tipo lateral", es más frecuente entre los recién llegados, sin una preparación calificativa. Este hecho coincide con el principio general de que la variación en el traslado horizontal de empleo es más alta en los grados no calificados, y disminuye a medida que se eleva el nivel cultural y profesional.

3. La movilidad social itinerada: las migraciones

Las migraciones pueden definirse como: "el traslado de individuos o grupos, de una localidad a otra, con el propósito de cambio de residencia". Se puede decir que la gente realiza cambios por razones que considera prácticas, ya que en el lugar en que se encuentran pueden desenvolverse en situaciones menos prometedoras que lo que parece ofrecer otras; para la mayoría de los emigrantes el lugar de destino alienta los sueños de empezar de nuevo. Sea cual

sea la implicación de dicho razonamiento, los elementos son distintos según la gente, el tiempo y las condiciones. Algunos estudiosos (16) han usado el término "tirón" para describir la atracción de la meta de un emigrante, y el término "empujón" para describir las desventajas reales o imaginarias del lugar que dejan.

Entre las manifestaciones típicas de la movilidad itinerada, que regularmente tienen carácter internacional, se distinguen:

a) Grandes movimientos de población que la historia nos recuerda, - en épocas remotas, los lentos traslados de pueblos enteros o corrimientos de los excedentes de población producidos de determinados - territorios hacia otros relativamente despoblados. Europa es producto de una serie de migraciones de Oriente hacia Occidente que tuvieron lugar desde el siglo XII antes de Cristo hasta principios de - nuestra era; es decir, desde la invasión de los Aqueos hasta los - Bárbaros. Los habitantes de América son asimismo el resultado de migraciones procedentes del Asia Central, que cruzando el estrecho de Bering se establecieron en los altiplanos de Mesoamérica. Migraciones polinesias parecen haber poblado el sur de América. Y así sucesivamente; si es aceptada la teoría del aparecimiento del hombre en un punto del globo terráqueo arribaremos a la importancia transcendental del movimiento humano.

b) La migración forzada que consiste en el traslado compulsivo de - personas de un lugar a otro, como el caso de los negros que procedentes de Africa, fueron trasladados a América, en el lapso comprendido entre los siglos XVI al XIX. Asimismo a este tipo de migraciones pertenecen los traslados de grandes grupos humanos que se ven - obligados a emigrar de su país por causa de la opresión y persecución política o racial y religiosa, como fué el caso de los puritanos y católicos que en el siglo XVII huyeron de Inglaterra, Holanda

(16) Alómar Gabriel. Obra citada.

e Irlanda, poblando las costas del Noratlántico de los Estados Unidos de Norteamérica. Además entre este tipo de migración forzada - existe una que por su carácter voluminoso hay que prestarle especial atención: se trata de aquellas migraciones cuyas causas han sido de orden político, se calcula que actualmente existen en el mundo diez y nueve millones de refugiados dispersos entre los distintos países.

(17) La huida es constante y masiva, creando en el país receptor graves problemas de alojamiento, que suelen resolverse con la creación de campamentos de carácter transitorio, pero que por lo regular se transforman en permanentes, siendo que en su mayoría estos campamentos ofrecen condiciones deplorables de vida; además crean problemas de orden económico, toda vez que para poder subsistir necesitan realizar algún trabajo o servicio remunerado, desplazando a los trabajadores originarios de la región.

c) En América se observó un tipo singular de emigración forzada en - épocas del colonialismo "los saltamentos", en las cuales no sólo se desposeyó a los indígenas, sino que se les obligó a realizar movimientos migratorios de una región a otra, destruyendo el sentido de comunidad; con el objeto de evitar insurrecciones y para aumentar el número de mano de obra en sitios donde se hacía necesario (18).

d) Emigraciones voluntarias como las que se produjeron de Europa hacia América durante el siglo XIX y lo que va del XX; ya que se ha - presentado en América una serie de movimientos humanos procedentes - de los distintos países de Europa, los cuales tienen como causa principal el deseo de mejorar económicamente. Cada país de emigración tuvo en principio su deseo de preferencia; así los españoles que emigraron, se localizaron en el centro y sur de América; los ingleses, polacos, irlandeses y alemanes, en los Estados Unidos de Norteamérica;

(17) Alómar Gabriel, obra citada.

(18) Bátres Jauregui, Historia de Centro América.

los italianos indistintamente, aunque de preferencia se asentaron en las regiones de Uruguay y la Argentina. Asimismo las emigraciones - que se advierten de países europeos al Africa del Sur y a Australia, las cuales tienen carácter intercontinental.

e) Invasiones de áreas o sectores en el seno de las grandes ciudades por determinados grupos ya sea de raza o de nacionalidad; ejemplo típico es el aumento de gente de color a lo largo de la quinta avenida de Nueva York, procedente de Harlem.

Las migraciones en general suelen contemplarse desde dos - puntos de vista: a) EMIGRACION : que es el movimiento humano observado desde el punto de vista del pueblo o lugar de partida, es decir del país en que se actúa el traslado. Este traslado se justifica cuando existe superpoblación; y b) INMIGRACION : que es la migración observada desde el punto de vista del país receptor; es decir, el país de destino que por lo regular es una nación en desarrollo activo, como el caso de Estados Unidos, Brasil, México, Venezuela, etcétera (19).

4. Migraciones internas: movimiento de centralización urbana

Consisten en los traslados masivos, por lo regular voluntarios, de individuos de una localidad a otra dentro del mismo país o nación.

Como se puede notar, existen dentro de este tipo de migración dos inclinaciones: a) familias y grupos en general que se trasladan de una región rural a otra; y b) familias o grupos de individuos - que se trasladan del campo a la ciudad; fenómeno migratorio este último, que se estudia bajo el epígrafe de "movimiento de centralización urbana" (20). Este segundo aspecto es un fenómeno activo, gene-

(19) Alómar Gabriel, obra citada.

(20) Anderson Niels, obra citada.

ral en el mundo a partir de la revolución industrial, consistente en el hacinamiento de personas y actividades en los centros urbanos; movimiento constante de aflujo poblacional a las urbes provenientes del medio rural. Este constituye uno de los fenómenos sociales más sobresalientes de nuestra época, ya que ha dado lugar al crecimiento desmedido de la ciudad. Los economistas han observado que el rápido aumento de la productividad ha servido de instrumento al fomento de un progresivo desplazamiento del grueso del ejército de trabajo desde la industria primaria (la producción de materias primas), a la industria secundaria (elaboración de productos), y finalmente a los servicios. Otro factor relacionado con éste desplazamiento es "la especialización" de las funciones. Para Hans Blunen Feld, el doble incentivo de : la especialización y la cooperación laboral suscitó una oleada migratoria campo-ciudad. La especialización, nota característica de la sociedad urbana resta funciones a la familia, perdiendo con ello dicha célula social, gran parte de su influencia. Todos los países de Latinoamérica y especialmente el nuestro, han sido escenario de masivos movimientos de su población interna, lo cual ha traído como consecuencia la inmensa expansión de los centros urbanos y suburbanos, provocando ese fenómeno de macrocefalia que se observa en nuestras principales metrópolis. Kingsley Davis, considera que ello es una verdad a medias. Si bien es cierto que los países subdesarrollados se están urbanizando a un ritmo más elevado del que lo hacen los desarrollados hoy día, y además más rápidamente que la forma en que lo hicieron dichos países desarrollados en los días de expansión urbana, esta urbanización se debe a una multiplicación (amento biológico) sin precedentes. De tal manera que la inflación que han observado sus ciudades no obedecen básicamente al factor emigración campo-ciudad, sino al crecimiento vegetativo de las ciudades. Esa migración sirve de compensación a la pequeña diferencia de coeficientes de natalidad entre la ciudad y el campo. A ese aumento pobla

cional han cooperado las operaciones de sanidad pública que por lo regular es más efectiva en la ciudad que en el campo. A juicio suyo debe acelerarse el éxodo campo-ciudad para evitar que la población campesina, por su gran crecimiento, se vea falta de ocupación. Así en una comparación hecha entre Venezuela y el Canadá los índices arrojaron sesenta y cuatro varones dedicados a la agricultura en Venezuela, y 4,8 varones en el Canadá ambos índices por milla cuadrada en el año 1.950. En 1.961 en Venezuela la cifra aumentó a 78; y en el Canadá se mantuvo.

Pero por otra parte si se acelera el éxodo campo-ciudad, estas experimentarán un crecimiento a un ritmo desastroso. Es tan elevado que se hace imposible crear los servicios urbanos necesarios.

Dicho crecimiento es el resultado de: (21) a) afluencia de los habitantes del medio rural a la urbe; y b) desplazamientos de las poblaciones a la ciudad; ambos son de carácter "horizontal" y de transcendental importancia ya que transforma la estructura social existente en determinado país, provocando trastornos que se hacen sentir en todos los sectores de la vida nacional. Esta migración se le llama también "centrípeto" o de centralización urbana. Y dentro de la ciudad que se realiza el movimiento social desde el centro de la ciudad a sus suburbios nueva oleada migratoria con igual importancia que la anterior pero en sentido inverso, a ella se le llama "centrífuga".

Estanislau Fischlowitz (22) nos proporciona el resultado del censo demográfico interamericano, llevado a efectos en 1.960 y 1.961 en ocho repúblicas de esta región, llegando a aceptar que aproximadamente el 33% de los latinoamericanos residen actualmente en las ciudades siendo que en 1.950 sólo habitaban en las mismas, el 25%.

(21) Bergel Ernest. Sociología Urbana

(22) Fischlowitz Estanislau. Superurbanización Caótica

Los habitantes de las ciudades constituyen ya la mayoría de la población en países como la Argentina, Chile, Uruguay, Cuba y Venezuela; y llega casi a la mitad en México, Colombia y Panamá. A guisa de ejemplo tenemos el caso del Brasil cuya población aumentó del 31,24% que poseía en 1.940, al 36,16% en 1.950 y 45,8% en 1.960.

En Guatemala, según datos estadísticos proporcionados por el Departamento del Censo, (23) la población total de la República - arrojaba en abril de 1.950, 2.790.868 habitantes y en abril de 1.964 se calcula aproximadamente en 4.284.473 personas; cifras que nos indican que la tasa de incremento es aproximadamente de 3,1% en el lapso comprendido entre censo y censo. En la ciudad capital el aumento ha sido mayor, toda vez que en abril de 1.950 habitaban en la misma aproximadamente 284.276 personas y en el censo practicado en 1.964 - la cifra fué 578.990; dándonos una tasa de incremento de 4,5% en la época comprendida entre censo y censo.

Este incremento que se provocó en la ciudad de Guatemala, en realidad lo constituye población suburbana, pues hicieron su aparición zonas periféricas, tales como la 15, 16, 17 y 18, las cuales poseen un promedio de 34.121 personas y zonas como la 7, que comprende la Colonia Florida cuya población llega alrededor de 80.000 habitantes.

Es un dato de vital importancia el establecer el número de viviendas que existen en la República, el cual se aproxima a 842.558, lo que establece un resultado de 5,1 personas por vivienda. La ciudad en sí, posee alrededor de 99.414 viviendas. Haciendo un paréntesis el cual considero oportuno, en relación a la vivienda, digamos: "la vivienda es la estructura material en la que se alberga una familia; ella debe cumplir con ciertas condiciones mínimas de comodidad, higiene, seguridad, intimidad, estética; y proveer de hogar o cocina

para preparar los alimentos, lechos suficientes para el reposo de la familia y el servicio sanitario para mantener la asepsia", definición que dista mucho de la realidad existente en zonas marginadas de las ciudades, no digamos del medio rural.

Al analizar los problemas sociales de las pequeñas comunidades rurales (migraciones, falta de infraestructura, deficientes - equipos colectivos, bajo nivel de la calidad de las viviendas), se - ha llegado a la conclusión de que se debía a causas económicas que - dan lugar al retraso material y cultural de las zonas rurales. Ello obliga a una ordenación del medio rural, que puede traducirse en: - 1) aumentar el nivel de vida de la población campesina, lograda a - través de la superación de sus deficiencias estructurales; y 2) dentro de esa ordenación, una mejora de la vivienda rural. En las pequeñas comunidades: la dotación de agua corriente, luz eléctrica, alcantarillado, centros sociales y equipamiento en general; como factores que contrarresten la atracción urbana y fortalezcan la radicación en las zonas rurales al campesino. Dada la movilidad que experimenta el campesino, y la poca seguridad de permanencia en un sitio, no se pueden hacer grandes estipendios en la construcción, lo que ha llevado a presentar como solución una posición intermedia entre la nueva construcción y la reconstrucción total, es decir, la mejora de las viviendas rurales existentes, sistema más económico y que consolida la radicación de la población rural al vincularla, a través de la propiedad de una vivienda mejorada, a la tierra.

Volviendo al problema de la vivienda que es de urgente necesidad su solución en Guatemala, diremos que la falta de ella se manifiesta en todos los estratos sociales, pero es en el sector de bajos recursos donde el problema es alarmante, y es ahí donde la ayuda del Estado se hace más urgente. La deficiencia habitacional sumaba - en 1.962, en números aproximados las 257.000 unidades para el sector urbano y 524.000 en el sector rural; lo que arroja un total de 781.000

viviendas en el país.

Según los cálculos, tomadas las cifras de la tasa demográfica y la política hoy adoptada por el Estado, para 1.980 la diferencia será de 571.000 unidades para el sector urbano y 790.000 para el sector rural, totalizando 1.361.000.

Ahora bien, en las viviendas actuales se encuentra que el 72,9% están mal estructuradas y un 89,14% carecen de elementos indispensables, como servicios sanitarios, para hacerla habitable.

En el sector urbano se observa un hacinamiento en 83.600 - unidades aproximadamente y en el rural unas 74.000.

Ante las cifras relacionadas podemos barruntar la necesidad de una política nacional que ayude a subsanar el problema, que - dada su complejidad se hace necesario al Estado afrentarlo, quizás a través de una institución autónoma que la canalice; ello sin marginar la capacidad de la iniciativa privada que mejorando los sistemas actuales como el F.H.A. (Fondo de Hipotecas Aseguradas) podrían cubrir un alto porcentaje. El financiamiento de una política de esa naturaleza podría lograrse a través de: 1) préstamos con garantía hipotecaria hoy poco usado debido a la forma de operación de las instituciones bancarias, verdaderos montepíos que generalmente dan el 50% - de préstamo sobre el bien en garantía, y en un plazo muy corto. 2) préstamos con seguro F.H.A. que alcance a los sectores de bajos recursos, ya que hoy opera únicamente al alcance de las clases media y alta. 3) instituciones estatales. Y la inclusión de Cajas de Ahorro y Préstamos para la vivienda, y cooperativas de vivienda (24). Todo ello dentro de un marco jurídico adecuado, hoy inexistente.

Aunque el cómputo estadístico es bastante deficiente por - la escasez de censos que existen, podemos afirmar que por lo menos - cinco millones de personas cambian de residencia anualmente dentro -

(24) Datos de una publicación de la Unión Panamericana.

del territorio de Hispanoamérica (25).

Ahora bien, el fenómeno de progreso social "vertical", - cuando choca con dificultades creadas por barreras de tipo económico, como por ejemplo, con el sistema latifundista de propiedad o posesión de la tierra, se manifiesta en forma de desplazamientos anárquicos de tipo "horizontal" en busca de más elevados niveles de bienestar social; aún en el caso de que se realicen en forma pacífica, son graves síntomas de insatisfacción y de frustración comparables a los fenómenos de las huelgas, paros, y a las demás formas de lucha violenta de clases; reflejan la existencia de un malestar social, de agudas presiones o tensiones, de inconformidades con las condiciones estáticas de vida de las zonas de emigración en las cuales obran poderosas fuerzas repelentes. La decisión de abandonar un lugar de trabajo y de residencia, y de buscar en otra parte mejores oportunidades de vida, rompe con las actitudes tradicionales y conservativas de indiferencia y pasividad de las masas proletarias.

Como ya quedó establecido, y haciendo caso omiso de las razones que pueden impulsar a un grupo a desplazarse; dichos movimientos producen consecuencias de profunda alteración en la estructura social de los países donde se realizan. (26) Dichas alteraciones pueden ser: a) beneficiosas; y b) perjudiciales. En el primer caso, son una ayuda al desarrollo equilibrado del factor económico-social, al progreso cultural y a la madurez política a largo plazo, ya que los cambios demográficos internos obran siempre como factor dinámico de progreso social benéfico, pues en última instancia significan el desplazamiento de los recursos humanos, obedeciendo al cambio de eje de las principales actividades económicas, y condicionando así su aprovechamiento más productivo, de conformidad con las

(25) Fischlowitz Estanislau. Obra citada.

(26) Migraciones Internas en Guatemala, Jorge Arias.

exigencias del desarrollo nacional. En el segundo caso, los efectos son negativos, toda vez que las ciudades actuales no se encuentran estructuralmente preparadas para recibir el impacto que provoca el incremento de su población, y en cuanto que puede significar la des

No hay que pasar por alto el hecho de que en la emigración se producen procesos de selección debido a los cuales en los contingentes de desplazados prevalecen los grupos más jóvenes, más productivos y más emprendedores (27).

5. Razones que impulsan al movimiento social: fuerzas de atracción y de repulsión

Haciendo un paréntesis podemos establecer a la mecanización como una de las causas de las migraciones campo-ciudad. La mecanización y la emigración rural son fenómenos que se encuentran en situación de interacción. La emigración obliga a la mecanización del campo en la medida en que la mano de obra desaparece. Por su parte la mecanización puede dejar sin trabajo a la mano de obra disponible, lo que obliga en gran medida a buscar otras fuentes de ingreso.

FUERZAS DE ATRACCION: Son aquellas que se hacen patentes en determinados centros, por lo regular los lugares de destino (28) (adquas) (generalmente las ciudades); como consecuencia de la existencia en ellos de una serie de satisfactores de índole económico, social, cultural, político, etcétera, que alcanzan a llenar en cier

(27) Anderson Niels. Obra citada.

(28) Alómar Gabriel. Obra citada

to grado las necesidades del inmigrante. En efecto, la migración hacia los centros urbanos dotados de recursos (estado de bienestar social, escuelas, hospitales, centros de salud, centros de diversión y esparcimiento, etcétera,) se explica por la desproporcionada diferencia entre los niveles de protección en la zona urbana y en la rural, fenómeno que se da en todos los países de Latinoamérica, sin excepción alguna y que provocan un sentimiento de frustración en la población rural ante la falta de protección por parte del medio donde se desenvuelven.

Es de relevancia en la actualidad, la presencia de la industria naciente en estos países, constituyendo una de las fuentes de incentivo en el campesino, ya que ella le ofrece un salario más alto, incrementándose en esta forma el tercer sector de la economía con los ingresos medios de los obreros.

Sin embargo debemos hacer incapié en que el rápido crecimiento urbano (o más implícitamente la migración campo-ciudad) obedece a un fenómeno de expulsión económica de la zona rural, como se verá más adelante, más que la atracción a la ciudad y que la atracción de la ciudad tiene honda raigambre social más que económica.

Así mismo, aunque la industrialización ha jugado un papel de primer plano en la urbanización, no debemos atribuir a ese fenómeno económico la expansión urbana, como podría apuntarse en el caso de los países desarrollados en la época del impulso inicial, o durante la revolución industrial.

En cuanto a las fuerzas de repulsión, debemos anotar, que éstas son el corolario de ciertas deficiencias de nuestra economía subdesarrollada y rudimentaria (29), que actualmente permiten en estos países la presencia del sistema latifundista de la propiedad, po

(29) Gómez Mayora, Superurbanización Caótica.

sesión y disfrute de la tierra, dificultándose el acceso a las mismas, de la masa campesina, obstaculizando subsecuentemente el proceso de evolución social en el campo. Asimismo, la mecanización de la agricultura provoca la reducción del número de trabajadores necesarios para el cultivo del campo, provocandose ese fenómeno migratorio. La falta de leyes proteccionistas al laborante agrícola, que no lograse reividincarlo de la situación precaria en que vive, por falta de culturización, saneamiento, división de la tierra y la carencia de salarios adecuados que le permitiesen una mejor condición de vida, ha venido a coadyuvar para que los habitantes del campo huyan hacia la ciudad.

En tal virtud en una política de ordenación del suelo, -- con miras a solucionar (o evitar la creación) "las regiones problemáticas" (que tanto en la industria como en la agricultura son fenómenos y producto de los cambios de estructura en el desarrollo económico), las medidas de saneamiento deben partir de la totalidad, -- ya que el saneamiento local o en una región no alcanza sus objetivos, pues se trata de procesos de desarrollo económico en que existe interdependencia. Con ello quiero apuntar que la ordenación física en Guatemala debe alcanzar tanto a la urbe como al agro, y que cualquier intento de planeamiento urbano debe estar intimamente ligado con una política agraria que canalice el desarrollo de dicho sector, no dentro del sistema semifeudal en que hoy se explota, sino haciendo partícipe a la masa campesina de los medios de producción.

A pesar de lo expuesto, de la posición tan insegura y desalentadora que presenta el área rural, no debemos obviar que las facilidades y posibilidades de superación que presentan las ciudades la supuesta mejoría de condiciones de vida, por lo regular son aparentes o superficiales y no dejan de obrar más que como fuerzas magnéticas en la mentalidad del campesino; que se deja arrastrar por la quimérica contingencia de superación; toda vez que por lo regular

el emigrante cree, intuitivamente, que aunque no le sea posible elevarse inmediatamente en la escala social, ni superar el modelo precario de su anterior forma de vida, en la urbe conseguirán para sus hijos, mayores posibilidades de progreso (30). Lo cual no es ajustado, pues como se verá más adelante el proceso de urbanización significa un proceso de aculturación, que se refleja en el cambio de status social.

6. Leyes que presentan las migraciones

Al respecto de como los inmigrantes de origen rural se establecen en la ciudad, el profesor E. G. Ravenstein citado por Niels Anderson (31) en su obra "Sociología de la Comunidad Urbana" nos presenta unas leyes, que posteriormente fueron probadas por T. Lynn Smith en los Estados Unidos de Norteamérica:

- 1) La mayoría de los emigrantes recorren distancias cortas.
- 2) El proceso de absorción se produce como sigue: Los habitantes de una zona de los alrededores inmediatos afluyen a la ciudad y crean brechas en la población rural que son llenadas por personas de distritos más remotos, los cuales a su vez provocan otras brechas, hasta que las fuerzas de atracción de la ciudad, paso a paso, se hacen sentir en los rincones más remotos del país.
- 3) Cada corriente principal de migración establece una contracorriente compensadora y el proceso de dispersión es contrario al proceso de absorción.
- 4) Los emigrantes de larga distancia van enseguida a los grandes centros del comercio y a la industria.

Sin embargo, Smith no se interesaba en cómo van los emigran

(30) Mártos José, La Urbanización en América Latina.

(31) Anderson Niels, obra citada.

tes del campo a la ciudad, sino en quién va a la ciudad, llegando a las conclusiones siguientes (en Estados Unidos):

- 1) Los grupos de edad más joven predominan en la emigración del me dio rural al urbano.
- 2) En las ciudades de destino, la edad media de los emigrantes es más baja que la edad media de la población residente.
- 3) Los emigrantes más jóvenes que llegan a las ciudades, en gene-- ral, vienen de lugares de origen más distantes que los más viejos.
- 4) En tiempos normales emigran más mujeres que hombres a las ciudades.
- 5) Por lo común las mujeres emigran a más temprana edad que los - hombres.
- 6) De los grupos de más edad, emigran más hombres que mujeres.
- 7) Las personas que emigran del campo a la ciudad tienen un nivel educativo más elevado que los agricultores que no emigran.

Como se puede observar en las leyes antes citadas, a pesar de ser el resultado de los estudios practicados en los movimientos sociales formulados en Estados Unidos de Norteamérica, pueden aplicarse en países como el nuestro, toda vez que si analizamos las migraciones que constantemente acechan a la ciudad capital encontramos, que dichos grupos son jóvenes campesinos atraídos por el trabajo en la industria o a veces jóvenes reclutas del ejército que son conducidos a vivir en cuarteles, con el objeto de llenar el servicio militar; siendo por lo regular que cuando llega a su final la instrucción castrense, no regresan al lugar de origen sino que se establecen en la ciudad, trabajando ya sea en la industria, en la construcción (albañilería), almacenes o en alguna otra localidad; o bien se dedican a la buhonería.

La migración del grupo más joven, además de las consecuencias económicas que significa, provoca escisión generacional. El -- conflicto generacional produce dentro de cada grupo social una pro-

blemática especial con consecuencias más o menos graves, según el radicalismo de las generaciones en sus posiciones socioculturales. A esa escisión generacional coadyuva el distanciamiento residencial que la emigración provoca.

No hay que omitir la presencia de las mujeres jóvenes provenientes del medio rural, que se instalan en la capital, por lo regular en el servicio doméstico, en las dependencias de almacenes y en los mercados donde expenden comestibles.

Es de notar que en relación a la última ley formulada, o sea la que considera que las personas emigrantes por lo general tienen un nivel cultural superior al que se queda en el campo, es de difícil cumplimiento en nuestro medio, pues el índice de analfabetos que posee nuestra población es alarmante, encontrándose entre las más elevadas de América. Sin embargo el solo hecho de dejar el sitio de residencia, implica aculturación. En nuestro medio, emigran más los ladinos^(*) que los indígenas.

En realidad las razones que impulsan a los pobladores del campo a huir de su medio son tanto culturales como al anhelo de superación económica, y a la existencia de parcelaciones minifundistas que les prestan las posibilidades de establecerse con poco dinero, aunque les ofrezcan unas condiciones deplorables de vida, ya que por lo regular carecen de agua y los servicios públicos en general son deficientes. Como se dijo anteriormente nuestra ciudad ha crecido en sus zonas suburbanas, existiendo actualmente tugurios que se desenvuelven en la periferia de la misma; la cual la constituyen barrancos en cuyo fondo corren rios de aguas negras; o como el caso patético del parcelamiento realizado por el gobierno con fines políticos, de nombre "Santa Luisa", que se encuentra a orillas del río "Las Vacas", el cual deja en su interior al leprocomio de "La Piedad", haciendo caso omiso del peligro que presenta el aumento de dicha enfermedad, todavía desconocida en su terapia. Si, en realidad no es -

(*) Ladino es un término de calificación étnica, empleado para establecer a los indígenas que han variado sus actitudes, valores, formas de vestir, uso corriente del castellano, etc; a una forma occidentalizada.

posible evitar el ensanchamiento de la ciudad para esa región, es por lo menos una obligación no tanto de salubridad sino que por principio de humanidad, por parte de las autoridades, un planeamiento para urbanizarlo, procediéndose como primer punto a trasladar dicho hospital a un lugar más remoto donde el peligro de contagio sea menor y a los enfermos se les preste las consideraciones que el caso merece.

7. Otros tipos de migración: migraciones pendulares

Se llama migración pendular: (32) "a los traslados periódicos de individuos desde un lugar a otro por motivos laborales (trabajadores que se desplazan cada año en grupos para ejecutar trabajos estacionales); o simplemente cada día, el viaje de ida y vuelta que realiza el trabajador desde el lugar de su residencia al de trabajo, cuando la distancia a recorrer es bastante larga". El primer tipo es corriente en nuestro medio y por lo regular se realizan desde los departamentos de mayor densidad indígena, tales como Sololá, Quezaltenango, Totonicapán, Quiché, Alta y Baja Verapaz, hacia los grandes centros agrícolas que se desarrollan en la costa sur de la República; toda vez que en determinadas épocas del año se hace patente la necesidad de brazos para levantar las cosechas de los distintos productos agrícolas (café, caña, algodón).

A los trabajadores que acuden se les llama AFLUYENTES (pendular hacia dentro) y los que dejan la región, EFLUYENTES (pendular hacia afuera).

(32) Alómar Gabriel, Obra citada.

8. Consecuencias sociales de las migraciones. Efectos sociales y sicosociales disfuncionales del desarrollo urbano

Para su estudio, es necesario distinguir entre: a) los efectos psicológicos producidos por la migración sobre el emigrante; y b) los efectos de la emigración colectiva en los medios emisor y receptor (33).

Como es natural el emigrante lleva consigo el bagaje de cultura que le ha brindado el medio de origen; pero al llegar al medio receptor donde la cultura es distinta, necesariamente tendrá que observar modificaciones en las características de su educación, razones por las cuales tendrá que observar un proceso "de adaptación" al nuevo país. Dicha adaptación "es el proceso por el cual el individuo experimenta una modificación gradual y paulatina de su propia manera de ser, hasta acomodarse al nuevo ambiente". La realidad del proceso de adaptación se hace presente en el fenómeno de inadaptados, quienes se encuentran propensos a la miseria, a la delincuencia, a las convulsiones mentales.

Este fenómeno de adaptación no es difícil si la sociedad le brinda al emigrante las facilidades para hacerlo, pues el hombre sabe comportarse dentro del nuevo habitat, pues su naturaleza se lo permite por encontrarse preparada para reaccionar en el nuevo ambiente, de acuerdo a sus necesidades y conveniencias. Efectos sociales y sicosociales disfuncionales del desarrollo urbano. CAUSAS: La transformación social da lugar a una serie de fenómenos sociales genéricos a toda situación de cambio social de parecidas características. Esos fenómenos afectan a la cultura y a los grupos, es decir, a la sociedad. Así pues se producen perturbaciones sicosociales que se manifiestan: a) crecimiento de la frecuencia o intensidad de ciertos tras-

(33) Anderson Niels. Obra citada.

tornos de naturaleza síquica. b) Incremento de los comportamientos - insolidarios y desviados respecto a la sociedad y sus normas.

Se opera pues una modificación del equilibrio sociocultural, debidos a la aparición de un nuevo medio social y de un nuevo tipo de hombre y a la enevitable crisis de valores y formas de vida tradicionales. El desarrollo citadino supera la vida social clásica. El barrio pierde importancia como unidad sociológica, la población que lo habita no tiene sentido de pertenencia al mismo y mucho menos localista.

Aparecen unas formas de vida diferentes a las tradicionales, configurando un tipo de cultura distinta, nueva, y a través de ella - un hombre nuevo: el ciudadano. El ciudadano suele ser un hombre situado entre dos culturas, con unas formas de vida que le vienen impuestas por el medio urbano, en contradicción con los elementos socio-culturales que le inculcan.

Finalmente se observa una crisis en las formas institucionalizadas de vida y conducta. La sensación de indiferencia, anonimato, impersonalismo que experimenta el hombre de ciudad, provoca la transformación de los sistemas culturales tradicionales, dando lugar a una crisis de valores y formas de conducta. Se manifiesta en la desaparición de una forma de moral que domine desde el interior de la persona la totalidad de su vida, apareciendo una moral reglamentaria, exterior a la persona.

Para las personas que emigran a las urbes, antes de sufrir el proceso de adaptación, hay que considerar el fenómeno del impacto urbano o sea la influencia de la ciudad en los recién llegados, ya - que produce efectos negativos sobre el individuo y su comportamiento, que suelen ser de duración prolongada, pudiendo alcanzar a los hijos del emigrante. En la adaptación es decisiva la ayuda proporcionada - por las sociedades benéficas, los centros sociales, asociaciones vecinales, las parroquias, la acción social directa, por su propia naturaleza de equipamiento social. Definiéndola diremos que, la adaptación

es un proceso por el cual el trabajador rural se adapta sólo, o con ayuda, a las condiciones, costumbres, valores y normas nuevas, y también si fuera necesario, a la nueva cultura de la comunidad.

El proceso comprende varias etapas:

- a) La elección. Dejar el medio conocido (campo), y pasar a lo desconocido. Lo que implica saber donde está su interés.
- b) La absorción y, o integración: El trabajador debe dejar se absorber por un nuevo medio, de integrarse, sin menoscabo de su personalidad.
- c) La aceptación de la estructura económica, social, religiosa, cultural, etc., de la comunidad de protección. Esta suele estar determinada por la aptitud del trabajador, y de la población local incluyendo a los compañeros de trabajo.
- d) La culturización: es la última etapa del proceso. Implica la adaptación de las costumbres, normas y valores de la nueva comunidad.

Existe un grado de adaptación que podría llamarse "limitado" que atiende a las normas, valores o costumbres mantenidas por el trabajador rural; pero mantiene un plano de igualdad con el medio de acogida, siendo completa su adaptación en otros aspectos.

El proceso de adaptación suele ser largo y difícil. En él pueden intervenir varios factores, destacando, el deseo de mejoramiento material, la actitud benevolente del trabajador a su nueva circunstancia y la actitud de sus compañeros hacia él.

El lugar de destino o medio social receptor por su parte, tiene que absorber a los emigrantes que le acudan; dicha absorción - debe ser gradual, y es llamada "asimilación".

En Latino-América se observa que a pesar de las presiones ejercidas por el medio urbano, principalmente entre los recién llegados, la familia sigue desempeñando funciones esenciales para sus miembros y continúa siendo una fuerza modeladora importante en el compor

tamiento personal. En algunos casos el medio urbano promueve la organización de la familia, sobre todo entre los indígenas, pues solo - después de su migración a la ciudad tiene que adaptarse a los modelos dominantes de las estructuras conyugal y familiar.

9. Consecuencias económicas de las migraciones. El pro y el contra

El fenómeno migratorio por su propia naturaleza y honda repercusión en la estructura social, tanto en el medio emisor como en el medio receptor, produce consecuencias de tipo económico que pueden tener un carácter positivo, o bien uno negativo, dependiendo del equilibrio entre los recursos del territorio tanto de emigración como de inmigración, y la población asentada en el mismo. En una zona sin desarrollar, por ejemplo, la emigración es generalmente favorable; en el caso contrario puede acarrear consecuencias nocivas.

El pro y el contra

Es evidente que desarraigar a una persona o grupo de personas del lugar de origen, para trasladarlo a un nuevo habitat, tiene un grado de inhumano (34); pues el medio donde se nace crea en el espíritu del hombre una estructura de ambiente tan consustancial con su persona, que en cierto modo es casi un pedazo de su alma. Pero la solución de algunos gravísimos problemas de nuestro tiempo recomienda necesariamente el desplazamiento de contingentes poblacionales - (35). ¿No existen acaso territorios en los cuales el grado de superpoblación es tal, que los hombres ya no pueden subsistir, llegando - en grado de desesperación a anunciar sentencias como aquella que re-

(34) Alómar Gabriel. Obra citada.

(35) La Colonización es un instrumento empleado en política agraria, tendiente a modificar sustancialmente el problema de la poca densidad demográfica en zonas fértiles. Es un instituto contemplado en los cuerpos legales sobre Reforma Agraria Integral que están siendo promulgados en casi todos los países de América-Latina.

za "que la humanidad se muere de hambre en medio de la abundancia", mientras quedan grandes superficies terrestres improductivas sólo - por falta de brazos para hacerlas producir?.

Es irrefutable la necesidad de planear movimientos sociales masivos, cuyo objetivo sea el subsanar aquellos errores que se dan en las distintas sociedades en que por lo regular existe una superpoblación o una infrapoblación; es decir, debe perseguirse el - equilibrio entre la riqueza del suelo y la población que sobre el - mismo se desenvuelve.

"Va siendo necesario pues, promover los movimientos sociales tanto internos como transcontinentales, pero los medios que han de emplearse han de ser indirectos y humanitarios, pues el hombre - no es una masa inerte que debe transportarse en camiones como rebaños. Dicho traslado debe operarse en grupos comunitarios para que - no se pierda la cohesión social". (36)

El profesor Gabriel Alómar, recomienda como principio sobre los cuales debe descansar toda migración planeada (37):

- 1) Procurar que el traslado sea de comunidades completas o por lo menos, de amplios grupos de familias, con su estructura social orgánica, la cual incluye necesariamente ciertas personas socialmente claves, como los maestros, los sacerdotes, los asistentes sociales, los médicos, etc.
- 2) Los lugares geográficos de origen y de destino deben presentar características climáticas similares.
- 3) Al realizarse el traslado, debe hallarse edificada la estructura humana urbana del lugar de inmigración, incluyendo las viviendas y las instalaciones de equipamiento social.

Los medios positivos principales para promover una migra-

(36) Alómar Gabriel. Obra citada.

(37) Alómar Gabriel. Obra citada.

ción, se basan en las oportunidades de trabajo y en las facilidades de vivienda que les brinde el lugar de recepción, las cuales se dan a conocer en programas sistemáticos de propaganda directa. El transporte debe ser gratuito.

El tercero de los puntos presentados da origen al fenómeno de "colonización planeada", la cual es definida como "el asentamiento organizado de familias sobre un terreno previamente desarrollado y preparado, mediante un sistema de mejoras del suelo y de subdivisiones en parcelas de tamaño científicamente dimensionado, cada una de las cuales se atribuye a una familia para su cultivo".

Se dan dos sistemas para la conveniencia de las familias - en cuanto a la localización de las viviendas; a) el sistema que se asigna a cada familia una vivienda; y b) el sistema en que se construye grandes centros multifamiliares para que vivan los laborantes, dándose a sus pobladores la propiedad colectiva de los mismos.

Los planos de colonización constituyen un instrumento de - doble efecto, ya que promoverán migraciones pues se crea un punto de atracción y fijan y asientan definitivamente la población de un territorio sobre el mismo.

El asentamiento constituirá pues la fase final del programa migratorio, en el cual las personas o los grupos se afincan, radicándose definitivamente en el lugar de nueva residencia, fenómeno al que Darwin llamó "naturalización".

CAPITULO II

A. LA CIUDAD

1. Evolución de la ciudad

Nació como corolario de la condición gregaria del hombre, toda vez que éste para poder subsistir, ha necesitado y actualmente necesita de sus semejantes; lo que le da ese carácter de ser social. El desarrollo, pues, de las ciudades ha sido paralelo al de la sociedad, siendo un proceso lento, sobre todo en sus primeras épocas, cuando el pensamiento humano se aferraba a ciertos patrones de vida que impedían el progreso. Desde sus comienzos, la ciudad, residencia permanente de los trabajadores especializados, ha sido una continua fuente de innovaciones técnicas. La aparición de las ciudades aceleró los cambios sociales y culturales.

Gordon Childe considera: la revolución urbana tiene idéntico significado que la revolución agraria que la precedió y que la industrial que le siguió.

El curso de la evolución urbana sólo puede ser correctamente interpretado si se le estudia paralelamente a la evolución de la organización tecnológica y social, y de la organización política. La evolución de esas organizaciones no es ya sólo un requisito previo - para el desarrollo de la vida urbana, sino que constituye su base. - Como centros de innovación, proporcionan un ambiente adecuado para - los progresos tecnológicos. Progresos que ayudaron a su extensión. - El perfeccionamiento de la tecnología dependía de la compleja y cre- ciente división del trabajo.

Seguidamente se hará una sinópsis histórica del desenvolvimiento y en particular del progreso de las comunidades, etapa por - etapa, hasta arribar a las ciudades modernas; crecimiento que fué ca

ro y penoso. Asimismo podrán observarse los esfuerzos realizados por el hombre para aprender a vivir en grandes conglomerados, y como las primeras ciudades elementales y rudimentarias, marcaron la entrada del hombre a una forma incipiente de urbanismo que siguió en transición a través de muchos siglos.

Las ciudades en la antigüedad

Remontándose a las primeras épocas de la historia observamos al hombre formando grupos con sus semejantes, errando sobre la faz de la tierra en busca del principal satisfactor de sus necesidades: el alimento; este estadio, pues, se caracteriza por el carácter nómada que presenta el hombre. Con el andar de los años y dentro de un grado más avanzado de evolución, en aquella época en que el hombre descubre el fuego, domestica animales y empieza a dominar el agro; es superada la fase errabunda y los grupos de familias se asientan en los lugares más ventajosos económica y geográficamente hablando, donde el pasto natural y la agricultura, son más propicios; ya no es la caza, la pesca y la recolección de frutos, las formas de proveer se que se emplean. Se origina, pues, una nueva etapa socioeconómica en la cual se gira en derredor de dos nuevas formas de vida: el pastoreo y la agricultura. Necesariamente en esta etapa en que el hombre presenta un carácter "sedentario", tiene que proveerse de las formas más adecuadas para salvaguardarse de las inclemencias naturales, como por ejemplo el clima y animales salvajes que lo acechan; cuando no emplea cuevas naturales trepa a las copas de los árboles. Pero con la perfección de ciertas artes y el progreso que le brinda el esfuerzo por la subsistencia surgen las primeras cabañas (era neolítica 7 u 8.000 A.C.) que se agrupan formando pequeñas aldeas; he aquí el momento en que nace a la vida los primeros atisbos de ciudad.

Analizando el concepto que de civilización nos brindan Walbank y Taylor en su obra "Civilization, Past and Present" quienes lo definían "como un tipo de vida avanzada, por lo común de vida citadi

dina y con una pauta de actividades constituida por fuerzas tales como la escritura, la ley, el gobierno, el comercio, y los conceptos - de religión". Vemos que la civilización solo puede manifestarse en - las ciudades.

La ciudad es un modo de vida que principia en los valles - del Nilo y en la región de la Mesopotamia comprendida entre los ríos Tigris y Eufrates hacia el año 5.000 A.C. Ciudades como Ur, Menfis, Babilonia, Tebas, son de relevante importancia porque poseyeron miles de personas que vivieron en aglomeraciones separadas del campo, lo - cual constituía un punto nuevo en la experiencia humana y por tanto habrían de aprender a vivir según esa relación, encontrando las re--glas y regulaciones para gobernar al pueblo en masa. Se hacia necesario también de un medio de comunicación por lo que se desarrolló el alfabeto y la escritura. Las necesidades del mercado dieron origen - al dinero y a la expansión, realizándose descubrimientos de nuevas - regiones inexploradas.

Sjoberg, Gideón "Origen y evolución de las ciudades" (38):

Aún cuando los sistemas de escritura tardaron siglos en de-sarrollarse, su presencia o ausencia, sirve de piedra de toque para distinguir una comunidad genuinamente urbana de otras que a pesar de su tamaño y de su elevada densidad de población, deben ser consideradas como casi urbanas o no urbanas. Esto se explica por el hecho que cuando una comunidad ha realizado, o ha adquirido ese adelanto técnico denominado "escritura" indefectiblemente tiene lugar una transformación básica, esencial del orden social. Cuando se tiene una tradición escrita, existen más posibilidades de crear sistenas administrativos ilegales más complejos, que cuando no se cuenta más que con la tradición oral.

El curso de la evolución urbana sólo puede ser concretamenn

te interpretado si se le estudia paralelamente a la evolución de la organización tecnológica y social, especialmente, de la organización política.

La antigua ciudad era en principio un centro de autoridad sostenido por militares quienes determinaron juntamente con los intereses comerciales, su ubicación. Hay quienes sostienen la tesis de - que la ciudad nació en función del factor defensa, de la necesidad - militar. Hoy la idea de defensa obliga a la dispersión dado el tipo de armas. En la actualidad tanto la fuerza económica como la defensiva obligan a la dispersión. Se crearon rutas, por las que transita-- ban ejércitos o mercaderes; tanto por agua como por tierra, lo cual significaba que la zona de subsistencia era limitada, lo que a su - vez limitaba la ciudad; existía poco movimiento entre la ciudad y su "Hinterland" (tierra dentro). No obstante estas ciudades dieron existencia a las ideas de autoridad y de economía pública que más tarde cristalizaron en Grecia y posteriormente en Roma, en sus sistemas de administración pública bajo la ley; constituyendo otro tipo de experiencia colectiva que se obtendrá sólo en las ciudades.

Al mismo tiempo que se desarrollan las ciudades en el Me-- dio Oriente, en la India y en la China florecían grandes urbes, muchas de las cuales fueron edificadas según los cánones de un plan y bajo el mandato de monarcas. (R. L. Crane: Urbanism in India).

Las ciudades del Mediterráneo

Las viejas ciudades del Mediterráneo fueron las principa-- les herederas de la experiencia acumulada en las antiguas ciudades - del Nilo, del Tigris y Eufrates; ya que la influencia cultural de éstas se extendió hacia el este. En ellas se desarrolló la banca y el comercio pues intercambiaban alimentos, metales, maderas y otras mercancías, con sus vecinas de mar adentro. pero lo más importante para la evolución del urbanismo fué la presencia en ellas de métodos efecta

tivos para organizar y manejar grandes grupos humanos, ya fuera de ejércitos en marcha o de masas ciudadinas. La ley y el reglamento administrativo (Sjoberg G. Origen y evolución de las ciudades) (39), que se hicieron presentes en forma rudimentaria en las ciudades del Medio Oriente, ahora se establecían con más fuerza. Aunque tales desarrollos, estimulados con propósitos militares o comerciales, llevaban hacia metas no vislumbradas, teniendo toda la característica del progreso. Pocos gobernantes de las antiguas ciudades se preocuparon de las obras públicas, tales como vías accesorias a la ciudad, edificaciones administrativas, acueductos, etc.; no fué sino hasta en las ciudades del Mediterráneo donde aparecieron grandes proyectos para la construcción de los mismos (Anderson Niels. Obra citada) (40). Roma fué la iniciadora de la construcción de caminos que facilitaba la ampliación de su autoridad, para subordinar regiones enteras y proporcionar subsistencias a la ciudad; asimismo, en ella se construyeron algunos servicios públicos como acueductos, alcantarrillados y baños públicos, vestigios de ellos que todavía se encuentran en las ruinas que hoy subsisten. (León Homo: la Roma Imperial y el urbanismo en la Antigüedad) (41).

La evolución en las ciudades de Occidente

Aunque las ciudades que surgieron en Europa Occidental heredaron mucho de la corriente acumulada de experiencia urbana que fluía de las ciudades del Medio Oriente a Roma y luego a ellas; también poseyeron un bagaje cultural propio emanado de la tradición, el pensamiento popular de sus antepasados y de los valores sociales originarios de la experiencia emanda en la vida comunitaria.

(39) Sjoberg G. Origen y evolución de las ciudades.

(40) Anderson Niels. Obra citada.

(41) León Homo, la Roma Imperial y el urbanismo en la Antigüedad.

Roma con su poder militar se extendió por gran parte del mundo antiguo imponiendo su cultura, llevando en dicha expansión a su ciudad, traída del exterior, la idea del urbanismo; sin embargo, estas nuevas ciudades que crecieron bajo la tutela autoritaria de Roma, se desarrollaron sobre una base bastante más sólida, pues su economía se estructuró sobre la industria y el comercio; y no sobre una base de poder militar y tributos.

Las ciudades del Occidente surgieron amuralladas, como en anteriores épocas, ya que la ley y el orden prevalecieron en ellas y porque se hacía necesario defenderse de la autoridad cerrada de sus vecinos. (Fergus O.: la evolución de la vivienda humana) (42). Más adelante, con el devenir de nuevos tiempos, sucedió que las ciudades comerciales e industriales desbordaron las murallas, teniéndose que ampliar el anillo según las circunstancias lo apremiaran. Sin embargo, en muchos casos la ampliación no fué suficiente, llegándose a la necesidad de construir casas de más altura que reducían el ancho de las calles para ahorrar espacio. Con la agrupación de gentes y a medida que en las ciudades proporcionaban más trabajo, se fué haciendo necesaria la aparición de aldeas vecinas, en las cuales residían los trabajadores que realizaban sus labores en la ciudad. Pero llegó el momento en que la presión de la población aumentó a tal grado, que fueron destruidas las viejas murallas dejando el espacio libre; creándose en su lugar, amplias calles que posteriormente fueron llamadas "calles anulares" como aquellas que se encuentran en viejas ciudades como Viena y Colonia. Cuando las ciudades europeas empezaron a destruir sus murallas, en gran parte durante los primeros 25 años del siglo IX D. C., se marcó el símbolo de una nueva fase a la que arribaba la comunidad urbana; aparece un concepto revolucionario del tér

(42) Fergus O. La evolución de la vivienda humana.

mino ciudad.

Del proceso histórico de la evolución de las ciudades en - Latinoamérica, según el antropólogo peruano José Matos (43), se des-
prenden las siguientes etapas:

a) La época indígena, rural y urbana, hasta el siglo XVI.

La difusión, desempeñó un papel nulo en la creación de ciu-
dades en el Nuevo Mundo (Sjoberg G. Obra citada) (44); ya que en Ibe-
roamérica se desarrollaron comunidades urbanas en gran escala, que -
eran auténticas ciudades. El conocimiento de las matemáticas, el ca-
lendario, la escritura y en general todos los rasgos culturales que
experimentaron los mayas, y otras etnias, revelan la existencia de -
centros urbanos.

Hay dos revelaciones en el Nuevo Mundo: 1) la creación de
ciudades no estuvo presidida por la cría de animales domésticos, ni
por la rueda, y ni siquiera tuvieron sus ciudades, como solar un ex-
tenso medio ambiente aluvial. 2) Para la creación de una sociedad -
realmente urbana en la región andina, no fueron parte a compensar la
carencia de sistemas de escritura las proezas de ingeniería ni la ex-
tensiva división del trabajo.

b) La época colonial urbana del siglo XVI al siglo XIX.

c) El periodo urbano burocrático y la expansión de la ciudad inicial,
que se inicia a fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del -
presente siglo.

d) El periodo urbano que se inicia a finales de la primera guerra -
mundial, para continuar hasta mediados del presente siglo; este perío-
do se liga a la aparición de la clase media industrial y comercial.
Puede distinguirse dos etapas durante esta época: La primera entre

(43) Matos José. Obra citada.

(44) Sjoberg G. Obra citada.

1.920 y 1.940, caracterizada por una gran expansión urbana; y la segunda entre 1.940 y 1.950, caracterizada por la transformación y remodelado de las áreas centrales de la ciudad.

e) La época de gran urbanización, que en realidad principia a raíz - de 1.940 y continúa hasta la fecha. Sus rasgos característicos los - constituyen: 1) la aparición de zonas de tugurios, 2) la ruptura - del equilibrio nacional, 3) la congestión de las ciudades, 4) el - crecimiento desordenado, y 5) la miseria.

Surgimientos del urbanismo moderno

Cualquier esfuerzo que se haga para identificar las características de la ciudad moderna y puntualizar su nacimiento, deben - tenerse en cuenta por lo menos dos o tres aspectos de dicha evolución. Uno de ellos es la evolución de los servicios públicos: alcantari-- llados, servicio de agua potable, iluminación de las calles, protec-- ción policíaca, educación obligatoria, bienestar, salubridad, sani-- dad pública y servicio civil profesional. Cada uno de ellos posee - una larga historia, pues constituye un tipo especial de experiencia acumulada, que, en la comunidad moderna, tiende al logro de ciertos ESTANDARES mínimos que no existían dos o más siglos atrás. Un segun-- do grupo de características se refiere al trabajo de la comunidad y al nivel que alcanzan las formas y organización del trabajo personal. En este grupo encontramos una amplia gama de hechos que pudieron mar-- car el inicio de la evolución urbana; así tenemos quienes indican - que la ciudad devino moderna en términos de la participación más am-- plia en la presencia o ausencia de organizaciones secundarias, tales como partidos políticos, sindicatos, grupos sociales, etc. O bien, - identifican el punto de partida por el surgimiento de ciertos adelan-- tos en el comercio que obligaron a los artesanos especializados a - apresurar la producción de sus artículos para los mercados distantes.

La ciudad preindustrial tiene una significación cultural,

es sede del gobierno, centro religioso y albergue de la creación científica y espiritual; pero económicamente solo ofrece una conexión laxa con el territorio que suministra su sostenimiento alimenticio y un comercio interregional incipiente, sin mostrar una clara división del trabajo.

La ciudad industrial por el contrario se caracteriza por la división territorial del trabajo, organizada en torno a su producción fabril.

La organización se apoya técnicamente, en la fuerza socialmente centrípeta de la máquina de vapor.

Frente a la ciudad industrial, la urbanización metropolitana es una acentuación de algunas de sus características, pero tiene su base en una tecnología diferente. A la máquina de vapor siguen el motor de explosión y la electricidad, los cuales aparecen en todas sus aplicaciones (transporte), como una fuerza socialmente centrífuga que puede permitir la radiación de la población hacia el campo.

Munford (Munford Lewis (45): la cultura en las ciudades), - interesado en las implicaciones sociales de las máquinas, encontró necesario dividir su evolución en tres periodos: a) Eotécnico: del siglo X hasta 1.750, en el cual se cita una serie de inventos como la imprenta, el papel, , el torno de hilar, el molino de agua, etc., b) Paleotécnico: de 1.750 hasta 1.832, identificándose muy de cerca con el surgimiento de las ciudades modernas; en él se inventaron máquinas y se reorganizó la ocupación productiva; además los talleres de artesanía devinieron en fábricas, trayendo como consecuencia el aumento de la demanda de trabajadores, fenómeno por el cual las ciudades atrajeron gran número de personas, c) Neotécnico: este período llega hasta nuestros días.

(45) Munford Lewis. La cultura en las ciudades.

En realidad, la opinión que parece más acertada, es la que considera que el destino y carácter de la ciudad moderna se hayan fuertemente ligados al desarrollo industrial, con la dificultad de no poder puntualizar la entrada en escena de la comunidad moderna, pues el desarrollo industrial no apareció en todos los lugares al mismo tiempo; ya que, aunque empezó en Inglaterra después de 1.750, Alemania no se inició en esta fase económica sino hasta después de 1.850. No fué casual que aparecieran en Inglaterra las primeras ciudades industriales; la estructura social no tenía la rigidez que caracterizó a la mayor parte de Europa y el resto del mundo. El sistema ético, dentro de la línea del utilitarismo y del empirismo, ayudó a modificar las viejas perspectivas relativas a la localización del hombre en la naturaleza. En Inglaterra los hombres de estudio tenían más facilidades para entrar en contacto con los artesanos.

Aunque no hay datos fehacientes sobre la aparición de la ciudad industrial (1.750 - 1.850), las máximas fuerzas en acción durante los dos o tres siglos que precedieron aquella aparición pueden ser claramente puntualizados. Se destacan dos factores: 1) la expansión de la potencialidad europea sobre los otros continentes y 2) el desarrollo de una tecnología basada en fuentes de energía inanimada.

Los conocimientos adquiridos mediante la aplicación del método científico fueron el principal factor en la génesis de la ciudad moderna.

La ciudad, tal como se le conoce hoy en día, es indiscutiblemente un producto de la fase industrial, en su forma física y en su estructura social; las técnicas de industrialización han creado fábricas y talleres, que han venido a permitir a las aglomeraciones urbanas que alcancen gran tamaño y densidad. La economía de la industrialización ha dictado la concentración urbana y ha estimulado fun-

ciones económicas, que a su vez han traído población a la urbe, emergiendo un medio social complejo y matizado. Lo que es un hecho incuestionable es que la ciudad industrial se convertirá en la forma urbana del futuro, y que la ciudad preindustrial, todavía hoy superviviente y en muchos puntos del orbe, desaparecerá definitivamente.

Reconocer que existe un vínculo causal entre la industrialización y el crecimiento de las ciudades no significa que exista un proceso histórico uniforme, a través del cual la experiencia urbana de los países más viejos y altamente industrializados fije una secuencia universal que debe ser seguida por todas las urbes. La necesidad histórica no debe aplicarse en este caso, como una fórmula conveniente para predecir el crecimiento urbano en los países subindustrializados.

Davis Kingsley "la urbanización de la población humana" (46).

Es un error entender por urbanización el simple crecimiento de las urbes. Constituido el total de la población por la suma de la población urbana más la rural, la proporción urbana es una función común a las dos poblaciones. De acuerdo a ello la ciudad puede crecer independientemente y sin que aumente la urbanización, siempre que la población rural crezca a un ritmo igual o mayor.

El proceso de urbanización de los países subdesarrollados no repite la historia pasada de los países hoy industriales. Los países subdesarrollados se están urbanizando a un ritmo más acelerado que las naciones industriales lo hicieron y hacen.

Debido al enorme auge de la multiplicación humana, la población de las ciudades de los países subdesarrollados crece; contrariamente a lo que se cree, el factor básico no es la emigración campo-ciudad. En realidad esa emigración no sirve más que para compensar a la

(46) Kingsley Davis. La urbanización de la población humana.

pequeña diferencia de los coeficientes de natalidad entre el campo y la ciudad. En los países industriales, la diferencia apreciable entre los coeficientes de natalidad y mortalidad urbanos y rurales (en épocas del proceso de urbanización), exigía para el crecimiento de la ciudad, un enorme flujo de gente del medio rural. En los países subdesarrollados los habitantes de las ciudades se están multiplicando a un ritmo veloz, y la emigración campo-ciudad desempeña un papel poco importante. En la actualidad en los países subdesarrollados el crecimiento de las ciudades está desligado al desarrollo económico y, por ende, de la emigración campo-ciudad. Deriva el crecimiento urbano del crecimiento vegetativo debido a las técnicas sanitarias con elevados coeficientes de natalidad.

El único medio de evitar el hacinamiento urbano y resolver los problemas urbanísticos que asedian tanto a las naciones desarrolladas como a las subdesarrolladas es el enfrenamiento del ritmo general del crecimiento poblacional.

Nuevas fases de la ciudad

En un principio la ciudad moderna se orienta hacia el comercio y la industria, poseyendo un carácter dinámico propio, a pesar de pertenecer a un Estado; esto significa pues, que adquiere una autoridad, que aunque no se describe como antiestatal, no está confinada al Estado. No solo desarrolla su propio modo de vida, sino que también divulga su forma de pensar y de vivir a los lugares no urbanos, dentro o fuera del Estado, a menudo en forma deliberada a través de sus medios de comunicación centrados en la ciudad.

Así la ciudad moderna actúa como tutor de su Hinterland, imponiéndole un estilo de vida según sus normas de conducta. Por lo regular la cultura de los sectores agrícolas de un país altamente industrializado se asimila a la de la ciudad; además no espera a los lentos procesos del cambio social, sino que trata de estimular a la población -

atrasada a salir de su aislamiento (Anderson Niels. Obra citada) (47) No obstante ser el Hinterland objeto de las influencias culturales de la ciudad, muchas veces determina la especialidad de la misma, por -- ejemplo en el caso de una ciudad encuadrada en un valle propicio para la horticultura, será localidad para Fábricas de conservas (Mac Iver R. M. Sociología) (48); o bien, el caso de una región minera, donde -- pueden desarrollarse grandes siderúrgicas, podría ser la razón para el surgimiento de una gran ciudad dedicada a su explotación.

2. Clasificación de las ciudades y los pueblos

Siendo que los lugares urbanos están especializados, se hace necesario pensar en ellos en términos de categoría. Existen una -- gran variedad de fórmulas para agruparlas. Así, el francés PierreGeorge (George Pierre. "La ville") (49), en su obra "la ville", considera que las ciudades viven a través de generaciones, tales como pre-capitalista, capitalista, colonial y socialista. En términos legales hay quienes las clasifican por estatutos, siendo la base típica el número de su población: una ciudad pequeña puede convertirse en grande sim-- plemente extendiendo sus límites y anexándose las comunidades suburbanas.

Rossier (Fergus O. "Evolución de la vivienda humana" citado por Rossier) (50) considera, por su parte, "que deberían ser clasifi-- cadas las ciudades, desde distintos puntos de vista; así en términos de su fundación, evolución, status legal o de su actividad. En el prio

(47) Anderson Niels. Obra citada.

(48) Mac Iver R. M. Sociología.

(49) George Pierre. "La ville".

(50) Fergus O. Evolución de la vivienda humana.

mer lugar, o sea atendiendo a su fundación, las subdivide en:

a) fundadas o creadas exprofeso y b) las espontáneas o naturales - que crecen en relación integrada con su zona de ubicación y mercado. En cuanto a su evolución pueden ser: a) de crecimiento rápido y b) de crecimiento lento o en decadencia, las cuales también pueden comprender la forma de crecimiento, ya sea en estrella o a lo largo de los caminos de acceso o vías de comunicación, o de cualquier otra - forma.

De acuerdo con sus actividades: a) ciudades de consumo, - b) ciudades de producción, c) ciudades de actividad mixta, d) ciudades de abastecimiento y distribución, e) ciudades ribereñas y portuarias, f) ciudades receptoras y expendedoras, g) ciudades de financiamiento y de créditos, h) ciudades de obreros y artesanos, i) ciudades militares, j) ciudades de veraneo, k) ciudades museo, l) ciudades universitarias, se da asimismo el caso de ciudades con funciones especiales: como centros religiosos, ciudades de peregrinaje, (La Meca y Lourdes), ciudades mineras y petroleras. La ubicación de las ciudades es factor de vital importancia en el estudio de la estructura ecológica urbana. Entiéndese por ecología "el estudio de - los seres vivientes, considerados, no aisladamente sino en relación con su habitat o sean aquellas relaciones e interacciones mutuas entre los organismos y su medio. La ecología humana se refiere a la - distribución especial de la población, y su cultura al ser afectada por la invasión, la sucesión, la segregación, la centralización y - los procesos análogos". (Alómar Gabriel. Obra citada) (51). Como podemos anotar en el concepto anterior la importancia de la ecología - reside en las características que surgen en el hombre, cuando éste - se relaciona con su medio, y por ende en la repercusión que en el -

(51) Alómar Gabriel. Obra citada.

crecimiento y desarrollo de la ciudad pueda experimentarse. Es por ello que la ubicación de la ciudad juega importante rol. Las ciudades tienden a surgir a lo largo de las grandes rutas comerciales y el tráfico tiende a seguir la topografía de menor resistencia. Cuando existen puntos en las rutas comerciales que impiden el libre tráfico, tales como resistencias de orden físico, político o topográfico, se crean poblados que devienen en ciudades. (Anderson N. Obra citada) (52).

3. Crecimiento, auge y depresión de las ciudades

Un periodo de auge con ocupación plena llevará a un rápido crecimiento y a bruscos cambios urbanos, mientras que la depresión con más o menos desocupación no solo detiene el crecimiento de la ciudad, sino que puede llevar a la caída o hasta la extinción de una ciudad. La prosperidad o la depresión puede que afecten a una amplia región (nación o grupo de naciones), o sólo a una zona limitada, como el caso de una ciudad. Tenemos el ejemplo de una aldea donde se descubra petróleo, ésta posiblemente será escenario de un crecimiento rápido en su población, de un desarrollo en su comunidad, llegando probablemente en un periodo corto de tiempo a la categoría de ciudad; pero si se extinguiera el petróleo en la zona, vendría una depresión y el proceso que observaría dicho pueblo sería en orden inverso, reduciéndose nuevamente a aldea.

En cuanto al crecimiento urbano, se han formulado una serie de teorías sistemáticas que atienden a la estructura y al proceso ecológico.

Teoría de la zona concéntrica

El profesor E. Burgess (citado por Mac Iver R. M. Obra citada) (53) ideó un tipo o una serie hipotética generalizada de zonas urbanas, según esta construcción ideal, el centro de las ciudades modernas es el punto de concentración principal de los servicios especializados. La zona I se caracteriza por sus rascacielos, edificios de oficinas, tiendas de departamentos, hoteles, líneas de tránsito, cines y alta movilidad de la población. En la zona II se encuentran casas de hospedaje, industrias ligeras y ciertos servicios, caracterizados por un cambio o transición bastante rápido. En la zona III se encuentran las viviendas de los trabajadores, centros de tiendas locales, escuelas y parques. La zona IV posee residencias mejores y la zona V constituye el área suburbana. Teóricamente hablando existe cierta gradación en aspectos como servicios, ingresos, y categoría económica desde el centro hasta la periferia. En verdad rara vez este modelo hipotético se conforma con la realidad, pues pueda que existan comunidades que se desarrollan a orillas de ríos o lagos que imposibilitan una construcción de este tipo.

Teoría de los sectores

Homed Hoyt aduce que los sectores de rentas o ingresos elevados de una ciudad tienden a estar en la periferia de uno o más cuadrantes o segmentos de la comunidad; tales áreas suelen ser las más remotas de los distritos fabriles. Las zonas de rentas bajas se extienden a veces desde el mismo centro de la ciudad hasta su periferia. También suele ocurrir que existe una brusca diferencia entre los grupos de altos ingresos, instalado a uno de los extremos de la zona residencial y las familias modestas que ocupan el otro.

El crecimiento de la población se caracteriza por un movi-

(53) Mac Iver. R. M. Obra citada.

miento hacia afuera de las áreas de rentas elevadas, dentro de un sector dado, el cual puede ser determinado al principio por factores de orden topográfico o de cualquiera otra naturaleza. Los espacios dejados por el desplazamiento de las familias acomodadas son ocupados por otras de inferior categoría económica.

Ambas teorías se complementan y por lo general se realizan en forma aislada, atendiendo a la topografía; así en un terreno llano sin barreras naturales se encuentran, por lo regular, ciudades que se acomodan a la primera de las teorías mencionadas; pero se da el caso de otras ciudades donde la configuración topográfica es más abrupta, que se observan adecuadas a la teoría de Hoyt. (Citado por Kimball Young, Obra citada) (54).

4. ¿Por qué crecen las ciudades?

1) El exceso de recursos como factor elemental: Las ciudades crecen donde quiera que una sociedad o un grupo dentro de ella logra dominar una cantidad de recursos mayor de la que necesita para subsistir. En la antigüedad los recursos se obtenían corrientemente del poder que unos hombres ejercían sobre otros; por ejemplo la esclavitud, los trabajos forzados y los tributos impuestos a los pueblos vencidos. En los tiempos modernos, con la revolución agrícola, el hombre ha conseguido su base con la dominación de la naturaleza, lo que depara futuros sin límites.

2) La industrialización y la comercialización: como quedó anotado en la parte histórica del desarrollo urbano, con el apareamiento de ciertas máquinas, fábricas y talleres, que marcaron la revolución industrial, provocaron el desarrollo progresivo de las ciu

dades, pues trajo como consecuencia la movilidad de los tradicionalmente fijos grupos obreros, activando su concentración en torno a los nuevos centros de la producción. Tanto Europa como Estados Unidos de Norteamérica han presenciado en décadas anteriores, el rápido crecimiento de cientos de ciudades a medida que se convertían en focos de industrialismo de la época moderna.

3) La atracción económica y social de la ciudad: esta razón ha sido asociada con el incremento de la población y con el aumento del nivel de vida. Así, a medida que el nivel de vida se eleva para un país o para un determinado grupo de éste, se va produciendo una demanda cada vez mayor, de la clase de comodidades y servicios que se pueden conseguir únicamente en las ciudades; haciendo parangón con la relativamente invariable demanda de los productos agrícolas. Por consiguiente, aquella creciente exigencia implica que un mayor porcentaje de personas pueden conseguir sus medios de subsistencia en las ciudades. No obstante, las ciudades seleccionan los tipos, más que el número de individuos que atrae; así, en la emigración a la ciudad habrán consideraciones de orden más imperativo que las meras preferencias personales. Fenómeno al cual se le debería de dar mayor importancia por parte de aquellas personas que con frecuencia se lamentan de la invasión de las ciudades y la despoblación de las áreas rurales.

4) La centralización administrativa. Indudablemente la concentración administrativa en una ciudad, la obliga a crecer por:

- a) la burocracia que lógicamente tiene que vivir en su perímetro.
- b) la población dedicada a los servicios, ya que muchos de ellos se relacionan con operaciones administrativas (profesionales, gestores, seguros, etc.)
- c) la afluencia de personas allegadas al centro de la administración con el objeto de realizar algún trámite (población flotante).

Creo que una medida de dispersión, para disminuir la macrocefalia urbana que observan las capitales (caso de Guatemala) podría encaminarse con una política de descentralización administrativa que le diera importancia a otra ciudad. (Ej. Quetzaltenango, o bien Puerto Barrios.

Haciendo un paréntesis, hay que resaltar las relaciones entre el Estado y los Municipios, o entre éstos y la Municipalidad capitalina, la tendencia de las doctrinas político-social hoy día, se distingue por una mayor ingerencia del Estado en la iniciativa individual, es decir, se caracteriza por una mayor socialización. Se dará el Municipio, mientras haya "vida local" diferenciada, mientras haya vida comunal basada en las "relaciones de vecindad", de interfamilia, y esa vecindad comparta núcleos, estructuras urbanísticas y demográficas propias; pues el municipio (como apunta Ruiz del Castillo) "es una de esas instituciones que resultan inexplicables sin el empalme de lo administrativo y lo local", y "la infraestructura del Municipio es la vida local primaria e indestructible, de esencia consuetudinaria".

Pero sucede que el Estado amparado en el principio jurídico de subsidiariedad, ha prácticamente aniquilado la capacidad de iniciativa y autodeterminación. Pío XI sostuvo que era "injusto" atribuir a una sociedad mayor o más elevada lo que las comunidades menores o los individuos podrían realizar por sí. Sánchez Agesta deduce que el principio de subsidiariedad entraña una división de competencias y una cooperación de las diversas esferas de acción social e individual. Esferas que no deben estar delimitadas, sino en cooperación. La misión estatal resulta ser ayuda. O sea no destruir o absorber sino, cooperar, estimular, completar la acción de los sujetos individuales y de las comunidades menores. Y en su caso suplirlas. Pero debe tener un carácter concreto, porque las esferas de

competencia se distribuyen fundándose en la misma naturaleza de los agentes cuya esfera de acción debe afinirse. Desde éste ángulo tendrá un carácter fluido y flexible, en la que influye el momento histórico en que se ha de desenvolver la capacidad de hacer.

Las legislaciones de la mayoría de los países europeos - (incluso del Este) consideran al municipio como "estructura básica de la comunidad nacional".

La limitación de poder exige descentralización. La superación de los viejos criterios de diferenciación entre Estado y Municipio supone una tendencia orientada a enfocar las relaciones entre la administración central y la administración local, en una fórmula de coordinación integral que excluye cualquier autonomía.

El municipio debe articular en el sistema de fines implicado por el derecho y por su organización total: El Estado.

Esquema de las competencias municipales:

- a) Competencia directa: La creación de un catálogo de funciones - que sobre fines más clásicos de gobierno propio del municipio, deben atribuir a él.
- b) Competencia de cooperación.
- c) Competencia de promoción: La integran aquellas actividades que no cuadren en las competencias anteriores, pudiendo estar en relación con el Estado o cualquier otro ente que pueda provocar en el municipio problemática de marcado interés general o social.
- d) Variantes en la competencia del municipio rural: Señaladas sus características, que nacen de su carácter agrario, la articulación de competencias, en los planos de cooperación y promoción.

Conclusiones:

- 1) En los países en que la agricultura es el primer renglón de la producción, exige caracterización legal y administrativa el municipio rural.

2) Los municipios rurales deben encuadrarse en municipios de área. Este municipio comarcal (de área) debe plantearse como base de una nueva división provincial, al tipo de provincia-región.

3) El régimen jurídico-municipal debe ser uno en sus líneas generales, pero las normas deben prevenir el condicionamiento de las variantes competenciales del municipio rural.

Para solucionar el problema de la organización administrativa, sin tocar la estructura de los entes locales se debe:

a) Reducción del número por unificación, apareciendo una unidad nueva-primaria. b) Creación de la comarca: Rural, urbana, metropolitana. c) Creación de ciudades provisionales exentas de permanecer a una provincia territorial. d) Establecimiento de la región, ya sea sustitutiva de la provincia o como unidad supraprovincial.

5. Inconvenientes del crecimiento urbano

La preocupación por el aumento desmedido de las ciudades, se viene observando desde que se inicia la historia urbana. La aglomeración suele ser una característica continua en las ciudades, que constantemente crecen, algunas con rapidez y otras lentamente; siendo muy pocas las que observan una decadencia.

En verdad, si una población urbana tiene suficiente trabajo y puede surtirse ampliamente de lo necesario, la aglomeración y el tamaño no son problemas amenazadores. Pero si esta ciudad empieza acrecer en tal forma que llega al punto en que las subsistencias no son suficientes, especialmente en el renglón que hace referencia a la edificación de viviendas, prestación de servicios públicos (transportes, instalaciones de agua potable, electricidad, etc.) y aumenta la cifra de desocupados por falta de trabajo, el problema urbano se agrava; toda vez que la ciudad ya no le brinda convenien-

cias a sus habitantes sino incomodidades, surgiendo fenómenos sociales que son lesivos a la sociedad. Como es el caso del aumento de la criminalidad, la proliferación de tugurios formados por grupos de covachas donde se desenvuelve la familia en ruinosa miseria, creciendo el número de analfabetos, etc.

Ahora bien, surge la pregunta: ¿Cómo detener el sucesivo crecimiento de las comunidades?. En 1.953 la International Union of Local Authorities (Citado por Juan Campa (55): Superurbanización caótica.), preguntó a sus instituciones miembros de los distintos países, qué medidas podrían tomarse para detener el crecimiento de las urbes. Y las respuestas fueron que nada podía hacerse. Los daneses consideraban que el tamaño de un pueblo estaba determinado por su situación.

Los belgas respondieron que las ciudades crecen porque la gente encuentra trabajo en ellas y en tanto que el pueblo tenga empleo, el tamaño no importa.

Varios investigadores de la vida social consideran que el predominio de la ciudad sobre lo rural y su crecimiento sucesivo, nos ofrece una explicación del desarrollo, pero también de la decadencia de la civilización. Oswaldo Spengler, que representa la posición extrema, considera que el gran centro cosmopolita representa una de las etapas del curso de toda gran civilización, pero así mismo, es preparatoria a su derrumbamiento. No solo la ciudad como tal vierte dentro de sí la vitalidad del campo, sino que la ciudad-mundo lleva una tendencia que es inherente a toda vida humana. Estimula hasta el máximo la actividad intelectual del hombre y al mismo tiempo socava su actividad instintiva. La ciudad destruye la solidaridad del parentesco, la familia, la sangre, la nación, y con su

(55) Campa Juan. Superurbanización caótica.

tensión emulativa alimenta las actitudes disolventes, del individualismo, el racionalismo, y el cosmopolitismo. Finalmente, el valor de tales actitudes se revela en la esterilidad del hombre civilizado, la falta de voluntad de vivir en el grupo, y como resultado de todo ello, la despoblación. Esta doctrina se ve dominada, como lo fueron otras muchas anteriores, por la errónea analogía que entre la vida orgánica y la vida social promulgaron sus autores. Para Spengler la ciudad es simplemente el tipo de comunidad que mejor se acomoda al último estadio de la fatal historia de toda la civilización. Munford (Munford L. (56) "la cultura en las ciudades".) al igual que Spengler, considera que las ciudades llegan a alcanzar un gran desarrollo y luego caen fatalmente; pero en ese desarrollo observa varias etapas así: a) la eópolis, que es la comunidad colectiva de la aldea, b) la polis que es una asociación de aldeas y el desarrollo de una clara división del trabajo, c) metrópolis, que nace como consecuencia de la tecnología agrícola y expansión del comercio, dando origen a la marcada separación de clases y a la aparición del criticismo social. Munford considera que el principio de la decadencia de la civilización lo constituye el momento en que "la ciudad, bajo la influencia de un mito capitalista, se concentra en torno a la grandeza y el poder", d) la etapa de la megápolis, en que predomina el móvil del lucro, la especulación, el maquinismo, predominio de las grandes ciudades sobre las pequeñas, etc. Las etapas finales e) y f) constituidas por la tiranópolis y la necrópolis respectivamente, representan el desmoronamiento de la civilización urbana por virtud del control dictatorial, la destrucción de las ciencias y las artes, la generalización de la guerra, el flagelo del hambre y las enfermedades. Estos autores que representan a la Escuela Organi

cista, consideran que las ciudades presentan ciclos de vida.

A decir verdad, las doctrinas antes expuestas contienen - un alto grado de realidad porque en otras épocas se ha presentado - el caso de ciudades que presentan dicho proceso evolutivo; sin embargo, a pesar de que algunas ciudades murieron y nunca revivieron, otras que fueron derruidas siguen existiendo. Así pues, las teorías Organicistas pecan por su extremado determinismo, toda vez que las ciudades cuando mueren es en virtud de razones tecnológicas, económicas o de otro tipo; y no porque así lo determine su destino.

La ciudad industrial se convierte en la forma urbana dominante a lo largo y ancho de la tierra, y la ciudad pre-industrial - primera creación urbana, desaparecerá del globo.

Las posibilidades de progresos mucho mayores y más necesarios están claramente a la vista de todos aquellos que tienen conciencia de los males de la congestión urbana, a los que se dan cuenta cuán relativamente poco ha sido lo que se ha hecho hasta la fecha para enmendar las amenazas a la salud que presentan las ciudades, como el humo, la falta de luz, aire y espacio vital; y a la de aquellos que se han dado cuenta que las ciudades se han ido desenvolviendo al azar, falto de todo control y objeto de explotación y con poca preocupación por la conveniencia de los ciudadanos económicamente débiles. Pero este conocimiento no debe servir de base para condenar a las ciudades como tales, sino más bien debe constituir - una importante razón para procurar conseguir un control más inteligente, mejor planeado y planificado de lo urbano. Sólo en los últimos años se ha empezado a comprender en la mayoría de las comunidades urbanas, que la planificación y descentralización de la ciudad es punto de vital importancia para el desenvolvimiento de la ciudad actual. (57)

(57) Blumenfeld Hans "la metrópoli moderna".

El crecimiento de las ciudades ha creado serios problemas, pero no son del todo insolubles. Existen sistemas para control del viciamiento del aire, pero no se ha puesto en marcha. Se acusa a la ciudad de absorber los recursos económicos, demográficos y sociales del medio que la rodea. Pero ello parece tener poca consistencia, - ya que compensa económicamente al medio rural, y al mismo tiempo dá mejoras sanitarias y elimina el alto índice de mortalidad. En cuanto a que la metrópolis es un disolvente de la familia, que ha dado lugar a la anomia, a la ausencia de reglas de conducta moral; responde que es cuestionable, pues según los estudios sociológicos realizados en varios países se ha demostrado que los lazos familiares permanecen estables y que incluso en los barrios bajos se da un considerable grado de organización comunitaria de carácter doméstico.

6. La conurbación

Se hace patente este fenómeno cuando una gran ciudad, en su expansión desordenada, llega a confundir sus límites con los de núcleos de población circundantes (municipios), normalmente también en período de desarrollo superficial transformando la región en un caos. (Peter Self (58), los problemas del crecimiento urbano. Blumenfeld Hans. (59) Obra citada: la palabra conurbación creada por - Patrick Beddes, pionero del urbanismo, entraña el significado de fusión de varias ciudades preexistentes, pero el origen de las metrópolis no responde a la fusión).

(58) Peter Self. Los problemas del crecimiento urbano.

(59) Blumenfeld Hans. Obra citada.

7. Suburbios

Los cambios urbanos más notables son dos: a) la concentración de la ciudad y sus suburbios, y b) su expansión constante hasta formar lo que se conoce con el nombre de área metropolitana.

Definir y hacer una clasificación adecuada de los suburbios es materia de difícil estudio; Schnore (Mac Iver R. M. (60). Obra citada) considera como residenciales o industriales las que tienen menos de 10.000 habitantes. Las características que este mismo autor considera como típicas de un suburbio industrial son: 1) centros que ofrecen trabajo atrayendo elementos de otros sectores metropolitanos, 2) tienden a ser más antiguos que los suburbios residenciales, 3) aunque se ven por toda el área metropolitana, muchas veces están localizados más allá de los límites del casco interior urbano, densamente poblado, 4) de hecho, se encuentran en número cada vez mayor, a medida que aumenta la distancia del casco central, 5) son localidades de rentas bajas.

Las comunidades suburbanas residenciales se diferencian de las industriales en que en las primeras: a) su principal actividad económica es el comercio al por menor, generalmente de carácter local, b) tienden a formarse con mayor frecuencia a medida que aumenta de tamaño la ciudad central, c) predominan en las comunidades más recientemente incorporadas, d) apenas los hay fuera del área urbanizada de población densa, o a más de 4.8 Kms. del casco central, y e) sus rentas son más altas que en los demás suburbios. Estas observaciones que nos presenta Schnore, son el resultado del estudio de las comunidades norteamericanas.

Nosotros al analizar el término suburbio, lo identifica-

mos con las zonas situadas en la periferia de nuestras ciudades, - que se caracterizan por su urbanización y socialización improvisadas y elementales.

Su deficiencia urbanística se patentiza con la falta de - servicios públicos, calles mal pavimentadas o carentes de asfalto, ausencia de elementos vitales como el agua y en general deambula la miseria con sus trágicas consecuencias. Las viviendas son inadecuadas constituyendo frecuentemente lo que llamamos "tugurios". Su insuficiente socialización se manifiesta por la falta de cohesión social y de equipamiento. (61)

En los países subdesarrollados, las ciudades se encuentran encaradas a un problema espacial de diferente índole: el problema - del alojamiento de las gentes que afluyen a las ciudades desde los depauperados distritos rurales. Verdaderas legiones de intrusos se están instalando en todo espacio desocupado que encuentran; y no so lamente en las afueras, sino incluso en el centro de las ciudades, poniéndose inmediatamente a construir sus casuchas y chabolas de ho jalata, madera, e incluso cartón. La mayoría de los acampamentos ca rocen de los más elementales servicios; de escuelas; de alcantari-- llado, e incluso de agua, salvo la que puedan obtener en otros si-- tios mediante el empleo de cubos, o bien comprandola a precios ele-- vados, a revendedores. La basura se va amontonando alrededor de las chabolas. Tales núcleos a los que no puede llamarse "urbanos", co-- rren el peligro de ser devorados por los incendios.

En esas ciudades, y en conexión con el de los intrusos, - existe otro problema: el de la especulación; y éste, a su vez, en-- gendra otro: el de la elevación inmoderada del precio del terreno.

Es aquí donde estriba la importancia de incorporar a este

(61) Abrams Charles. El aprovechamiento del suelo en las ciudades.

trabajo el estudio del tugurio, toda vez que si la ciudad de Guatemala ha observado un crecimiento y un aumento en su población, ha sido el corolario de la yuxtaposición de una población rural allegada a ella, que ha venido a crear el hecho social de comunidad suburbana, con todos sus inconvenientes. La mayoría de los pobladores de los suburbios son emigrantes que del medio rural han pasado a la gran ciudad, ingresando como laborantes en las fábricas que en la actualidad se han multiplicado. Su condición cultural es bajísima, pues por lo regular son analfabetos o bien poseen una instrucción mínima. Estas zonas de tugurios se encuentran asentadas en tierras baldías que generalmente pertenecen al Estado o a los municipios o bien a particulares; siendo objeto, en muchos de los casos, de invasiones por parte de las familias que lo integran. Tan pronto como la tierra es invadida, lo primero que hacen sus ocupantes es dividirlo en pequeños lotes de varios tamaños, procediendo a levantar una choza con lo que se puede.

Por lo regular, con el tiempo, forman asociaciones de colonos que inician gestiones para lograr algunos servicios públicos (agua potable, luz, etc.). Estas zonas de tugurios, considera Matos (Matos José (62): La urbanización en América Latina.), son organizadas con el fin específico de tener un lugar para vivir en la forma más económica que sea posible, de acuerdo con el standard de vida de su población; constituyen la forma más importante de cómo la urbanización está desarrollándose actualmente en Latinoamérica.

(63) El arquitecto Mauricio Gómez Mayorga (Gómez Mayorga Mauricio: La superurbanización caótica.), que llama a estas zonas de tugurios "slums", considera que no son las circunstancias económicas,

(62) Matos José. La urbanización en América Latina.

(63) Gómez Mayorga Mauricio. La superurbanización caótica.

como siempre, las que explican y configuran todo el fenómeno; así - dice que la gente en Latinoamérica que huye del campo, es totalmente - antiurbana, de hábitos nómádicos, ajena por completo a la técnica - y a la dinámica urbana, frecuentemente parasitaria, ya que la agricultura abandonada por ellos es de carácter temporal, sujeta a los cambios climatéricos. La mayoría de los pobladores de tugurios no - son tantas personas económicamente débiles, sino individuos que - tienen un modo de vida distinto. La miseria, la delictofrenia, la morbilidad y la indignidad de la vida de los "slums", no son tanto pobreza como estilo de vida. Urbanizarlos es transformarlos profunda e irreversiblemente, es obligarlos a abandonar el pasado que traen consigo a la periferia urbana. Así el problema no es tanto de justicia social, cuanto que obedece a una labor reeducadora, ya que - la gente no vive como puede sino como quiere. Así pues, el problema de regeneración de los tugurios está totalmente ligado a las - cuestiones de transformación social de los grupos rurales e indígenas.

8. El Barrio

La idea de nuclearización de la ciudad en barrios, asienta cada barrio del grupo primario llamado "unidad vecinal", es actualmente admitida como una de las formas más viables para solucionar el congestionamiento social de la gran ciudad.

La ciencia urbanística en Italia, ha concentrado su atención en el barrio, porque éste permite la integración entre residencia y trabajo, entre ciudad, y entre las iniciativas de la construcción privada y las iniciativas públicas. A pesar de los fracasos que se han registrado por las iniciativas llevadas a cabo, la tendencia a considerar el desarrollo residencial urbano en el barrio

como modelo más o menos autosuficiente subsistirá, por lo que de él se espera.

La comunidad vecinal, que viene a formar "una familia de familias", debe definirse por una serie de características, como son el hallarse asentado en un sector determinado de la urbe, delimitado y diferenciado y en el que los contactos entre los individuos y los grupos menores que lo integran sean frecuentes y personales.

Por sus características el barrio debe poseer un tamaño que se fijará en cada caso particular, pues existen realidades, en cada uno, que no permiten dar una delimitación uniforme; no obstante, cuando menos debe poseer unas 500 familias, ya que ellas representan el número máximo de personas que se pueden conocer personalmente y desarrollar relaciones primarias entre ellas. Por lo regular las demarcaciones del barrio deben coincidir con las parroquiales, pues los fines sociales que persiguen coinciden totalmente. -- Gastón Bardet, citado por el sociólogo Alomar (64), se distingue -- por debajo de la unidad vecinal, dos núcleos sociales efectivos y que son más reducidos: a) Escalón doméstico (de 50 a 150 familias); y b) Escalón patriarcal (de 5 a 15 familias). Admitiendo que existe un grupo social más reducido e íntimo que el barrio, asimismo posee un más alto grado de efectividad, antigüedad y utilidad en el problema de organizar socialmente la gran ciudad.

Para que el barrio cumpla a cabalidad la función social que se encuentra llamado a desempeñar, debe utilizar dos medios; a) la separación física entre los distintos barrios y b) el centro comunal; que actúa como foco de atracción. La primera se logra con la construcción de una calle ancha, que debe evitarse sea comercial;

(64) Alomar Gabriel. Obra citada.

o bien, con una franja o zona verde, pero evitando su uso como parque; pues si se llegara a alguno de los extremos estos servirían más para unir, que para separar. En cuanto al centro comunal, debe encontrarse constituido, por un cine, una plaza pública, un centro comercial, un edificio administrativo, una parroquia y un centro de estudios, etcétera; que actuarán como foco de atracción, creándole una personalidad al barrio y dándole a sus habitantes el espíritu de cohesión que resulta de vital importancia para el desarrollo comunal.

El barrio, pues, constituye el concepto urbano-social, que define cada una de las partes, más o menos autosuficientes, en que se debe dividir una ciudad moderna y con el asiento de una comunidad social o grupo primario vecinal. Un conjunto de barrios puede constituir un distrito, pero éste es una realidad administrativa y no social.

9. La parroquia

Constituye una de las formas más perfectas para salvaguardar la unidad del grupo primario, haciendo referencia a ella en forma secular como institución tradicional (65); pues posee un centro definido que lo constituye un templo al cual acuden con frecuencia los feligreses, y se encuentran bajo la dirección de un dirigente espiritual, lo que le da una estructura dirigida, no acéfala. Su capacidad se ve limitada por el número de personas que caben en el templo; y si está bien diseñada puede proveer de campos deportivos para uso de las juventudes que en su periferia se desenvuelven; además de constituir un elemento unitario, puede servir de escuela

(65) Alómar Gabriel. Obra citada.

espiritual, para crear en las jóvenes generaciones conciencia de --
cohesión social y de ayuda mutua. Desgraciadamente en la actualidad
se ha perdido en las parroquias esas características, debido a la --
causa de la debilitación del sentimiento religioso en las masas, ---
que en forma especial se observa en las grandes ciudades y a la -
excesiva transcendencia de las familias.

CAPITULO III

A. ¿ QUE ES URBANISMO ?

1. Características

Estudiado como ciencia "es la técnica de la organización y ordenación de las urbes en los aspectos físico, económico y social". El urbanismo nace como resultado de la necesidad que experimenta la sociedad de regular las ciudades que observan un gran desarrollo, a raíz de la revolución industrial. Tras de los profundos estudios sobre el arte de construir la ciudad, llevados a cabo por el arquitecto vienés Camilo Sitte, el cual con su obra trató de llamar la atención de los urbanistas, arquitectos e ingenieros sobre el problema vital del urbanismo abandonado en el siglo pasado; después que el inglés Howard hubo echado las bases para la creación de la ciudad-jardín, Le Courvusier codificó con admirable pericia algunos principios eternos de la arquitectura urbanística, con lo que sus teorías han llegado a ser el evangelio de casi toda la arquitectura moderna europea. El genial arquitecto francés trazó las vías de la arquitectura objetiva de vanguardia.

Asimismo, el urbanismo puede considerársele "como un modo de vida", ya que es una forma de proceder y eso significa que una persona puede ser muy urbana en su modo de pensar y en su conducta, aunque viva en una aldea. Por otro lado, una persona que en realidad no sea urbanizada, puede que habite en la sección más urbanizada de una ciudad, sin que por ello haya adquirido los rasgos básicos que caracterizan al hombre de ciudad. Esto denota que urbanizarse no es únicamente el hecho de vivir en la ciudad.

El urbanismo, como modo de vida, estuvo delimitado dentro

de los muros de la ciudad, limitándose a ciertos sectores; diferenciando del ruralismo en los métodos de trabajo, en los hábitos de pensamiento y con respecto a los controles tradicionales.

El hombre urbanizado se orienta entre las muchedumbres sin perturbarse por el ir y venir de la gente; naciendo así una de las características del hombre urbano: la "transitoriedad" ya que por lo regular el hombre de ciudad se encuentra ajustado a la novedad y al cambio, en la medida en que es sinónimo de iniciativa, casi siempre intolerante con la tradición, si ésta obstaculiza que las cosas se hagan. No solo es móvil él mismo, sino que acepta la movilidad de los demás. Además, como tiende a ser urbanizado, es más individual de lo que sería posible en una sociedad no urbanizada. Por su misma movilidad, sus relaciones con los demás son de carácter superficial, dando origen a una segunda característica que posee el hombre urbanizado: "la superficialidad". Así será leal a su familia inmediata, pero tiende a perder el contacto con los demás familiares, aminorándose los lazos de amistad y fraternidad, que van aislándolo. Puesto que no puede conocer a todas las personas que se desenvuelven dentro de su inmensa sociedad, en la que él se desarrolla, adquiere la facultad de moverse entre todas las personas sin preocuparse acerca de quién está a su lado y sin invitar a su conocimiento, ya que no lo desea; nace así una tercera característica: "el anonimato".

Finalmente debemos diferenciar entre los términos urbanismo y urbanización. Esta se emplea en el sentido de concentración de la población en un área geográfica; y una actividad económica. Esa concentración puede ir o no acompañada de urbanismo, entendida ésta en el sentido de creación mínima de los servicios típicos de la urbe.

La urbanización es consecuencia del desarrollo económico y del incremento vegetativo de la población (al menos así se ha delineado); pero no así el urbanismo u organización administrativa de la ciudad.

dad. La característica del desarrollo económico es el cambio que trae consigo la reducción de la importancia relativa de la agricultura y - el aumento de las actividades no agrícolas, al modificarse la estructura productiva, se modifica la ocupación de la mano de obra.

El desarrollo sin urbanismo es un fenómeno indeseable, pero aún es peor la urbanización sin desarrollo, porque la falta de facilidades urbanas se agrava con la falta de oportunidades de ocupación.

2. El urbanismo en la actualidad

Hoy los métodos de organización del trabajo, los avanzados sistemas de comunicación y los renovados materiales de construcción,-- enriquecen con nuevos métodos eficaces, la objetivización de un urbanismo conforme con la profunda revolución económica y social producida por la máquina.

Esta nueva ordenación constructiva supone tres funciones -- específicas: a) habitar; b) producir; y e) descansar. Y sus objetivos más importantes son: la división del terreno; la relación entre el -- espacio construido y el de la vegetación; la organización de la circulación; y la legislación.

A raíz de la fundación de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, en 1.928, se trazaron los lineamientos del urbanismo contemporáneo, considerándolo como la disposición de los lugares y locales diversos que deben resguardar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual, en todas sus manifestaciones individuales o colectivas. Abarca tanto a los conglomerados urbanos como a los rurales. No se le puede someter exclusivamente a las reglas del esteticismo, pues es de orden funcional. Sus funciones son: 1) habitar, 2) trabajar y 3) recrearse. Sus objetivos: 1) ocupación del suelo, 2) organización de la circulación, y 3) legislación.

Las relaciones entre los diversos lugares que les están -- destinados deben calcularse en forma que determine una justa proporción de volúmenes contruidos y espacios libres, Asimismo el problema de la circulación y de la densidad deben ser reconsiderados. El -- parcelamiento desordenado del suelo, fruto de los repartos y de la -- venta especulativa debe reemplazarse por una economía de la tierra -- de reagrupamiento. Este reagrupamiento asegurará a los propietarios y a la comunidad la repartición equitativa de las plusvalías resultantes de los trabajos de interés público.

En 1.941 se redactó por un grupo de arquitectos reunidos -- en Grecia: "la Carta de Atenas", documento que enfocó el problema -- del urbanismo contemporáneo, haciendo en su parte preliminar un estudio crítico del estado de las ciudades, basado en la observación de 32 de las urbes más importantes del orbe. En este análisis se delimitan cada uno de los puntos básicos para el desarrollo integral de la ciudad y a cada uno de los problemas se le marcó su solución basados en las cuatro funciones para resolver la clave del urbanismo: 1) habitación, 2) trabajo, 3) recreación y 4) circulación. El primero asegura a los hombres alojamiento sano, es decir, lugares en que el espacio, el aire puro y el sol, están ampliamente asegurados. El segundo organiza los lugares de trabajo de modo que en vez de ser penosa sujeción, recupere su carácter de actividad humana natural. El tercero se hace necesario preveer las horas libres haciéndolas fecundas y beneficiosas. Y el cuarto sirve para establecer el vínculo entre -- las diversas organizaciones por medio de una red circulatoria que -- asegure los intercambios sin dejar de respetar las prerrogativas de cada una de ellas.

El urbanismo actualmente parte del principio de que una -- ciudad no la constituyen sus casas, ni sus calles, ni sus plazas, -- etc.; sino la comunidad de los hombres que viven y conviven en ella,

con sus grupos, sus instituciones, su modo de vida, sus tradiciones y sus costumbres. Entre nuestra manera de pensar respecto a las ciudades y la manera de pensar de los urbanistas del pasado siglo, media un profundo abismo; ya que actualmente, el urbanismo presenta una renovación de fondos basada en algunos principios que se analizarán más adelante. Es punto de vital interés considerar, que hoy día el urbanismo ya no se considera un fenómeno aislado e independiente, delineado exclusivamente para solucionar el problema de la urbe, sino que se le estudia íntimamente ligado con el problema del campo; toda vez que el agro (Hinterland) juega un catálogo de vital importancia en el desarrollo de las ciudades, pues influye directamente en ella. Asimismo la ciudad influye en el campo. Esta interrelación tiende a producir una compenetración inevitable de realidades que se traduce irremisiblemente es una urbanización del campo, y en una mayor desruralización de la ciudad. Observando desde ese punto de vista, el urbanismo pasa a formar un capítulo de un concepto mucho más amplio, como es "el planeamiento ecológico" que consiste "en la ordenación previa y continua del desarrollo del suelo, sobre bases económicas, por cuanto y en cuanto constituye el habitat humano; con el objeto final de hacer posible a los seres humanos que en él habitan, tanto la vida material en condiciones de seguridad, salubridad y bienestar con la plena convivencia social".

El urbanismo debe empezar distinguiendo la situación entre países desarrollados y subdesarrollados. La jerarquía de sus objetivos no puede ser la misma.

El urbanismo debe en primer lugar hacer la síntesis:

a) de todos los datos exteriores e interiores concernientes al espacio considerado y las fuerzas que en él se manifiestan.

b) de las necesidades, de las aspiraciones del hombre y de la sociedad de los objetivos y de las políticas adecuadas.

c) de los medios humanos, técnicos y económicos, jurídicos y administrativos, de los que dispone o que él debe suscitar.

Al realizarse las respuestas a éstas síntesis, debe llevarse a efecto en: a) una continuidad de espacio: existen entre un espacio determinado y sus vecinos influencias recíprocas, a pesar de las limitaciones de orden político o administrativo. El urbanismo al adaptarse a un área regional o local particular, debe tener en cuenta al marco espacial más amplio de la escala superior. Lo que conlleva una acción generalizada sobre el conjunto del territorio.

b) una continuidad de tiempo: no puede definirse en forma rigurosa la ordenación de un espacio dado. Por razón de los cambios que son dables en la evolución, se hace exigente una acción permanente y continuada.

3. Principios que informan al urbanismo contemporáneo

El Urbanista español Gabriel Alómar (66) considera que el urbanismo actual se basa en siete principios, a saber:

1) Principio de Realizabilidad: El urbanista del siglo pasado se limitaba a trazar un plano para la futura ciudad, sin preocuparse mucho del tiempo que le llevaría realizarlo, ni de los medios económicos que para ello servirían. El plan raras veces existía, solamente había un plano completado en todo caso por algunas ordenanzas simplemente regulativas, ejemplo; "la ordenanza expedida por Felipe II en 3 de Mayo de 1.576", que regulaba los descubrimientos, las poblaciones y las pacificaciones del nuevo continente. Pero por lo regular no se preocuparon, ni se responsabilizaron en el carácter de si era o no realizable dicho plan.

(66) Alómar Gabriel. Obra citada.

Actualmente, los urbanistas consideran que todo plan urbano tan solo debe ser realizable dentro de determinado plazo, sino - que debe llevar en sí mismo, la fórmula de su realización, es decir, su programa económico.

2) Principio de la planificación escalonada: De este principio depende exclusivamente la imposición cronológica de los planes, la base para poder dar la dimensión del tiempo a un problema que antes era exclusivamente del espacio. Esta planificación hace referencia a las distintas etapas que poseen los planos parciales que conjuntamente con los proyectos de urbanización y el plan maestro con sus anexos, más el programa de actuación, forman parte del planeamiento.

3) Principio en la limitación de la superficie: Este principio se basa en la clasificación del suelo, así: a) suelo urbano; b) suelo de reserva urbana; y c) suelo rústico.

El primer tipo lo constituye el perímetro de suelo que ahora es ciudad o lo será en un corto plazo.

El segundo, lo forma un perímetro que encierra un área que se prevé pueda convertirse en urbana dentro de un plazo más o menos largo. Estos dos tipos de suelo, el suelo urbano y el suelo de reserva urbana, forman parte de la zona de influencia urbana. El segundo perímetro es definido por nuestra "Ley Preliminar de Urbanismo", Decreto Gubernativo 583 del 29 de febrero de 1.956, en el inciso a) - del artículo 1º:

"Como aquella área que circunda una ciudad y en la cual se hacen sentir los efectos de su crecimiento y el desarrollo de sus - funciones, dentro de un término previsible".

En su artículo sexto esta misma ley fija los límites de la ciudad de Guatemala en la forma siguiente: Partiendo del punto en - que la carretera de Petapa corta al río Villalobos, siguiendo sobre

este río, hacia la derecha, hasta su confluencia con el río San Lucas; de este punto se continúa por este último río hasta encontrar la línea que rodea y envuelve a la población de Mixco; abandonándose el perímetro de dicha población en su punto más occidental con rumbo norte franco hasta encontrarse el río de "La Brigada" o "Salayá" y se sigue este río aguas abajo hasta su confluencia con el río "Las Vacas"; se une este último punto mediante un segmento de recta con el trifinio entre los municipios de Guatemala, Chinautla y San Pedro Ayampuc, de allí se continúa sobre el límite actual del municipio de Guatemala, en sus colindancias con San Pedro Ayampuc, Palencia, San José Pinula y Santa Catarina Pinula; luego se une este último punto por medio de otro segmento de recta con el punto inicial.

Y el tercero es aquél cuyo uso es exclusivamente agrícola y que se encuentra fuera de los límites marcados por los tipos anteriores. En cuanto a este principio debemos considerar que detener el crecimiento de las ciudades es una necesidad imperiosa, por ser el origen de un sinnúmero de problemas, utilizándose la creación de "anillos verdes" que más adelante se analizarán. En caso que la población urbana llegase a exceder los límites del suelo urbanizable (suelo urbano y de reserva urbana) posiblemente se crearán nuevas ciudades para absorber aquellos excedentes de población.

4) Principio de la desintegración urbana: En los últimos años el orden urbanístico ha pasado a ser de tipo cerrado a un tipo de orden abierto. El esparcimiento es una necesidad actualmente para que las personas descansen, ya sea de su trabajo intelectual o manual; por lo que se recomienda introducir el campo, la naturaleza, el espacio libre, en el cuerpo de la ciudad. Así, ésta se hace inevitablemente más abierta al aire y a la luz, haciendo más agradable la vida de sus pobladores. En la antigüedad, las ciudades se encontraban enclavadas dentro de altas murallas defensivas, pero el hombre

de aquellas épocas salía de las mismas para laborar en el agro (ejemplo: los siervos de la Gleva), hecho que lo mantenía en contacto -- constante con la naturaleza. Pero la industria, el comercio y el trajín de la vida moderna, aleja al hombre de la belleza estimulante de la naturaleza, la cual constituye un instrumento primordial para el esparcimiento del hombre. Es por estas razones que se hace necesario en las ciudades modernas, las construcciones de parques extraurbanos, zonas verdes que con su simple contemplación provoquen un goce espiritual que le hagan olvidar el tráfico cotidiano.

5) Principio de la división en zonas: Este principio que informa al urbanismo contemporáneo es quizás el más antiguo y consiste en dividir el suelo urbano en "zonas de uso". El urbanismo contemporáneo nació a principios de siglo, con basamento en tres pilares: Planificación - Zonificación - Vivienda. Siendo necesidad urgente el aplicar una zonificación al cuerpo de las ciudades en crecimiento, - ya que el primer efecto desastroso del impacto de la revolución industrial fué la creación de esa promiscuidad desagradable, antiestética, homicida, de industrias y viviendas. Establecer un cuadro de - las diferentes zonas de uso, es tarea difícil, toda vez que pueden - ser numerosas y complicadas; pero también puede darse el caso de ser una clasificación sencilla. Asimismo, en las zonas pueden darse distintos tipos de construcción, tanto en las zonas residenciales, como en las industriales, las cuales pueden ser grandes, medianas y pequeñas.

Las zonas de volumen nacieron antes que las de uso, siendo recomendadas en un principio exclusivamente por razones estéticas y haciendo referencia únicamente a la altura de las edificaciones. Actualmente, la denominación de zonas de volumen atienden ya no a la altura, sino precisamente al volumen, fijándose la relación entre el volumen del edificio y la superficie del solar. (Coeficiente de edi-

ficabilidad).

6) Principio de nuclearización social: En la actualidad se hace necesario la formación de comunidades auténticamente humanas en el seno de las masas urbanas; empleándose para tal fin la construcción de un complejo de pequeñas ciudades (microciudades), en lugar de las grandes ciudades. Estas pequeñas ciudades serán el asiento de grupos primarios, ya estudiados. Así pues, la ciudad moderna debe tener una estructura policelular.

7) Principio de la clasificación de las circulaciones: Cuando se trazaron las primeras ciudades, sus planificaciones las construyeron por una yuxtaposición de manzanas cerradas, separadas entre sí por estrechos corredores que formaron las calles. Actualmente, las vías de tránsito se encuentran clasificadas en orden a la intensidad y velocidad del tráfico. Así por ejemplo, existen vías de tráfico rápido, expresas y de distribución; clasificación que crea una nueva estructura urbana: la "supermanzana", dando asimismo posibilidad este valor separador, a ser utilizadas para la delimitación de los barrios.

En cuanto a este tipo de calle-corredor que se desarrolló en el pasado, para el urbanismo actual ha venido a formar parte de una supervivencia circunstancial que debe erradicarse.

4. Problemas que se presentan al urbanismo actualmente:

El crecimiento urbano

Siempre que paramos mientes en los problemas urbanos, lo hacemos en términos de una gran ciudad, pero esta concepción no es hoy día conforme a la realidad. Las dificultades e inconvenientes de orden físico, económico y social que lleva consigo el crecimiento excesivo de las ciudades, son comunes en casi todos los países del

mundo, aunque quizás se planteen de forma más aguda, en las naciones de mayor, industrialización y mayor adelanto cultural. Guatemala, como país en desarrollo que es, se encuentra ante el alarmante problema del crecimiento desordenado de su ciudad capital, principalmente provocado por el aumento de la tasa demográfica y el hecho de iniciarse en nuestro medio un cambio radical en el fundamento de la economía, o sea el paso de la dependencia agrícola a la industrial, ha provocado la afluencia de los pobladores del medio rural (campesinos) a la urbe, individuos que por lo regular se encuentran en una situación cultural inadecuada para pasar a engrosar la sociedad emergente, trayendo como consecuencia un sinnúmero de problemas urbanos que más adelante se analizan. Si observamos los censos practicados en abril de 1.950 y en abril de 1.964 (67), nos damos cuenta que en ese tiempo de 14 años comprendidos entre ambos censos, la ciudad ha experimentado un aumento de 294 714 habitantes, arrojando una tasa de 4.8% para el municipio y 4.5% para la ciudad. Ese mismo problema del aumento poblacional ha creado el fenómeno de extensión territorial del municipio, absorbiéndose, en esa forma, los poblados circunvecinos que han venido a aunarse a la capital, provocándose la conurbación y el deterioro ecológico. El crecimiento expansivo de las ciudades, en el orden físico provoca un uso incontrolado de la tierra y la especulación. Se han ocupado terrenos baldíos, a menudo inadaptados para uso urbano. Y se da el caso de acaparamiento de tierras por especuladores, en espera de utilidades con la venta de terrenos para residencia, aunque no se encuentren preparados para su uso. Ello obliga a que muchos proyectos públicos y privados de vivienda se queden ubicados en zonas alejadas a la ciudad, dificultándose el transporte y otros servicios. El crecimiento urbano en la

actualidad (68), en general, en nuestro medio, se caracteriza: a) la aparición de zonas de tugurios; b) ruptura del equilibrio nacional; c) congestión urbana; d) crecimiento desordenado; y e) la miseria.

5. Incongruencias del crecimiento urbano

Por crecimiento se entiende no solo el aumento de la población, sino el incremento en la construcción y el aumento del área -- donde se extiende. En términos ecológicos, crecimiento quiere decir que se han realizado cambios en la ocupación del espacio.

El crecimiento de la comunidad es usualmente un proceso -- que camina trecho a trecho; aquí se construye, allá se derriba, aunque la actividad se demore. Las cosas para una clase social estarán fuera de toda proporción para las necesidades de otras clases. La -- provisión de servicios públicos estará retrasada con respecto a las necesidades. El centro urbano estará sobreconstruido, olvidándose de los problemas que emergen con respecto al congestionamiento en general. El suelo de una ciudad por muy dividido que se encuentre, siempre conserva una parte del espacio disponible, el cual es ocupado -- por vías de acceso, calles, avenidas y paseos de uso común. La mayoría de las edificaciones del centro de las ciudades, han ido evolucionando proporcionalmente a las necesidades, cuando el núcleo poblacional en aumento lo va exigiendo; esto significa que más y más personas habrán de tener acceso por las calles al centro urbano, así -- cuanto más aglomeración tenga el centro, menos eficiente resultará -- la calle para los propósitos de acceso. El problema de la circulación existe en todos los países, pero es en los grandes conglomerados urbanos, donde se está probando lo difícil y costoso que resultan

(68) Matos José. Obra citada.

las medidas eficaces para su mejora y con los actuales módulos de expansión, no pueden hacer más que agravarse. Mejorar en forma efectiva las condiciones de circulación en el interior de las ciudades, es algo muy lento y que exige cuantiosos extipendios de dinero, planteando en la actualidad arduos problemas.

Otro de los grandes inconvenientes que surgen en el desarrollo excesivo de la ciudad es el empobrecimiento de la vida local, la desaparición de las relaciones interfamiliares, los inconvenientes del suburbio-dormitorio carente totalmente de función social y demás desventajas.

Mucho se ha escrito acerca de la influencia que sobre los habitantes de una gran ciudad ha ejercido la pérdida del sentido de comunidad en la apreciación de la vida misma; habiéndose observado una reacción vigorosa en contra del carácter amorfo e impersonal de la vida metropolitana, y que, por mucho que se pretenda enriquecer la existencia en el suburbio, la vida en medio de una caos de ladrillo y cemento, lejos de toda actividad social, de esparcimiento, y de los centros de trabajo más importantes, no dejará jamás de presentar algunas deficiencias crónicas.

Es de importancia hacer relevancia de otra de las incongruencias que aparecen en las agregaciones urbanas: La de haber dejado sin vida al resto del país. Las ganancias de unos pocos centros colosales han sido a expensas de numerosas ciudades menores, de sectores industriales más antiguos y de regiones agrícolas. El daño causado a estas entidades no puede medirse simplemente por el número de emigrantes, porque se ignoraría entonces el valor cualitativo de la absorción que las grandes urbes realizan de los individuos más hábiles o más jóvenes, dejando extensas comarcas rurales en manos de los sujetos más improductivos (envejecidos), sin espíritu de iniciativa. Todo una serie de pequeñas ciudades han sufrido las consecuen-

cias de la rapacidad de las grandes, **reduciéndose** algunas de ellas a una supervivencia basada en un encanto arcaico que llevan a ellas unicamente un número de jubilados y algunos turistas. Otras, en cambio, han conservado penosamente su función económica tradicional, o han adquirido una nueva, pero siguen enfrentándose con el problema de su población, inadecuada para la **prestación** satisfactoria de servicios públicos y consecuentemente con la tendencia de sus habitantes más jóvenes y ambiciosos a desplazarse a otras regiones. En nuestro país donde se hace presente este fenómeno, es de trascendental importancia su análisis, ya que siendo una nación eminentemente agrícola, la **desruralización** conlleva consecuencias de fatal trascendencia para la economía del país, toda vez que se provoca en el campo una escasez de brazos para el trabajo agrícola y paralelamente el aumento del costo de producción.

6. El Congestionamiento. El barrio bajo.

Este problema reviste dos aspectos:

a) El exceso de habitantes en las viviendas existentes, problemas que por otra parte no es exclusivo de las grandes ciudades y que afecta a todo el país, pero que resulta más difícil de resolver en los grandes conglomerados urbanos, fenómeno que se llama "**Hacinamiento**" y que se patentiza en una vivienda, cuando habitan en la misma, más personas que las que permite su capacidad. El índice de éste lo constituye la relación entre el número de personas que viven en determinado sector de la ciudad y el número de piezas habitales que existen en el mismo. Guatemala(69), en el último censo practicado, arrojó una cifra de 99.414 viviendas en la ciudad con un número pro-

(69) Datos obtenidos en la municipalidad.

medio de 5.8 habitantes por vivienda. En el sector urbano hay unas 83.000 casas, y en el rural unas 74.000. Pero hay que recordar que además de la escasez que de vivienda existe, el problema se cimienta en el tipo de construcción que en la mayoría de los casos no llena ni las más exiguas condiciones que necesita una habitación para satisfacer las necesidades de sus habitantes, tanto en los medios urbano como en el rural, donde quizás es más asentada aquella deficiencia, pues la vivienda rural está constituida por un cuarto que por lo regular es hecho de caña seca de maíz, en sus paredes, con el techo de paja y el piso de tierra. Cuarto que por otra parte es usado tanto de dormitorio para toda la familia, como de cocina, comedor etc. Muchas de ellas no poseen ni ventanas, llenándose de humo debido a su deficiente ventilación. En el altiplano varía la construcción, pues por lo regular las paredes las constituyen piezas de adobe o de bajareque, con techo de paja o teja, pero observándose la misma promiscuidad. Como datos censales 72.96% mal estructuradas y el 89.14 con carencia de servicios (principalmente el sanitario).

b) El segundo aspecto del congestionamiento lo constituye el excesivo número de viviendas por unidad de superficie, toda vez que si la ciudad se extiende mediante el sistema de fraccionamiento de la tierra, éstos, por carecer de una ley que regule la extensión mínima de cada lote, poseen una extensión mísera que provoca una congestión de viviendas en un terreno reducido.

En relación con el problema de la vivienda que se presenta tanto en Guatemala como en otros países latinoamericanos de economía predominantemente agrícola y que en la actualidad se encuentran en el umbral de la expansión industrial, las causas fundamentales del problema, las constituyen: El bajo nivel de vida, el rápido aumento de la población, la falta de planificación urbana, el alto porcentaje de analfabetos, la falta de especialistas y técnicos de la materia

y la falta de experiencia en la construcción de casas baratas; el reducido número de capital inversionista combinado con los altos costos de financiamiento. Este país al afrontar el problema de la vivienda - tiene que observar las siguientes situaciones: 1) el número de viviendas que se necesita es demasiado alto en comparación con los recursos financieros, económicos y técnicos de la nación, 2) el costo actual de la vivienda es mucho más alto de lo que pueden pagar aquellos sectores de la población que necesitan de ellas con más urgencia.

El barrio bajo: que es aquél sector citadino habitado por - personas de escasos recursos, se caracteriza por: 1) status económico: generalmente lo forman personas de escasos recursos, constituyendo zonas de pobreza; 2) la apariencia: el aspecto de olvido y desorden con respecto a las construcciones, calles, etc.; la ancianidad y la decadencia estructural son puntos salientes en el barrio bajo; 3) el hacinamiento ya analizado; 4) la población: muchas de las personas que lo habitan no son bien acogidas en otras zonas de habitación, o no pueden procurarse otro modo de vivir, en otro lugar; 5) la salud y la sanidad: por razones comprensibles, al compararlos con otras zonas de habitación, el barrio bajo se caracteriza por su deficiente - standard de sanidad, caracterizándose estas zonas por sus altas tasas de mortalidad; 6) moral: por lo regular es una zona donde pululan la delincuencia y el vicio; 7) movilidad: en estas zonas existe una alta movilidad de su población; cuando no es individual lo constituyen las familias; 8) modo de vida: estos barrios se caracterizan por la organización social de sus habitantes, que difiere de otras zonas de habitación; 9) aislamiento social: aunque todas las zonas residenciales de la ciudad moderna tienden a aislarse socialmente de las otras, en parte por elección y en parte por la ubicación, el barrio bajo por su status inferior tiende a buscar las zonas que se adecúan más a su status de vida. Su ligamen con el resto de la comunidad es su identi-

ficación con el mercado de trabajo.

En general, el barrio bajo es una mácula que constituye una panorámica familiar alrededor de las ciudades de los países menos desarrollados; sobre todo en las ciudades donde la industria crece en forma vertiginosa y la gente llega a ella con más rapidez de lo que puede proporcionársele habitación.

El tamaño y número de estas barracas indican la extensión en que la ciudad es el refugio de quienes ya no pueden subsistir en el campo.

Nacen asimismo en ese crecimiento desordenado de la urbe, - serios problemas de orden administrativo, ya que por lo regular emergen conflictos jurisdiccionales entre la burocracia de la administración urbana, o sea entre los alcaldes de la ciudad y el de las aldeas circunvecinas a la ciudad, que con la expansión son alcanzados por el área de influencia urbana. Y entre los alcaldes y los funcionarios del Estado.

7. Medidas de dispersión, como solución al crecimiento urbano

Medidas para equilibrar el desarrollo urbano y el rural

a.- creación de nuevas ciudades

b.- la reestructuración de las aglomeraciones existentes

c.- el desarrollo regional

Los programas de mejoramiento urbano deben llevar aparejados programas de desarrollo rural. En países subdesarrollados en que se han tomado medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos en la ciudad, se ha observado una tendencia a aumentar el ritmo de emigración desde el campo a las zonas urbanas. Por ello deben mejorarse las condiciones de vida y productividad en el amplio ámbito rural, las medidas de desarrollo social se deben en-

caminar a la creación de fuentes de trabajo.

Para hacerle frente a las consecuencias sociales de la rápida urbanización se recomiendan las siguientes medidas:

- a) Centro de recepción de emigrantes: orientación, información, cierta educación, en ciertos casos procurarles alimentos.
- b) Vivienda y condiciones de adaptación favorables.
- c) Educación: la eficacia con que un país puede hacerle frente a la rápida urbanización depende en gran parte de una buena planificación educativa. Y luego como instrumento de adaptación personal.

El mejoramiento de la educación rural tiende a fomentar el éxodo.

Hay que analizar dos aspectos: a) la población marginada de las ciudades se encuentra más urgida de educación que la rural, porque la primera tiene que hacer frente a una vida con nivel cultural más elevado, y b) en las zonas marginadas existe correlación entre la falta de educación y pobreza.

El individuo con más educación obtiene un nivel de vida más elevado, y puede escapar así al ambiente malsano e inadaptado de la ciudad.

- d) Servicios especializados, que deben ponerse a servicio del emigrante, tales como: seguridad social, educación nutricional, enseñanza (escuelas de capacitación), y salud pública.
- e) Seguro social, para aquellos países que no lo posean a si lo poseen extenderlo a todo género de servicios.
- f) Servicio de salubridad, sobre todo en áreas rurales. Es manifiesta la diferenciación en la prestación de el mismo en las áreas rurales y urbanas.
- g) Asistencia a la familia.
- h) Actividades juveniles tendientes a evitar la delincuencia.

Medidas para equilibrar el desarrollo urbano y el rural.

1) Programa de desarrollo rural: Para evitar las emigraciones campo-ciudad (70): a) fomento de industrias artesanales domésticas y de pequeñas industrias locales. b) desarrollo de la industria ligera - en general, de elaboración de productos agrícolas en las propias zonas de producción o en sus proximidades. c) establecimiento de industrias pesadas adecuadas en zonas afligidas por crisis económicas (esto con vistas a una regionalización del istmo Centro americano, - pues es ilógico en el caso aislado de Guatemala). d) mejoramiento de las condiciones sanitarias, educativas, físicas y sociales de las pequeñas ciudades y aldeas.

En general aumenta el nivel de vida de la población rural a través de la superación de sus deficiencias estructurales.

2) Programa de relocalización: Se prevé la concesión de tierras y - auxilio para la construcción de viviendas, y orientación a los beneficiarios para que obtengan una fuente de ingreso más o menos permanente. Esto para aquellos emigrantes que se encuentran sin trabajo.

3) Descentralización industrial: Para lograrla se puede recurrir desde la acción directa del gobierno en la instalación de nuevas industrias hasta medidas concesionarias como exoneraciones fiscales. Desde la provisión de servicios sobre todo de infraestructura urbana, - hasta la construcción de nuevas ciudades.

a.- La creación de nuevas ciudades: de este problema podemos esbozar que han existido ciertas épocas en la historia que se - han caracterizado por la construcción sistemática de nuevas ciudades, creadas de distinta manera: basta recordar las ciudades de la colonización Romana, el aparecimiento de las ciudades en Latinoamérica (para lo cual fué promulgada la ordenanza del 3 de mayo de 1.576 por -

(70) Publicación de UNESCO. La Urbanización en América Latina.

Felipe II y en la cual los artículos comprendidos entre el 110 y el 137, se hace referencia a la creación de las ciudades en la tierra descubierta), y las "nuevas ciudades" creadas en el siglo XII. En el siglo pasado, encontramos los precedentes más inmediatos en las construcciones de ciudades, con las ideas propugnadas por Robert Owen, los utópicos "falasterios" de Fourier; y la ciudad jardín de Howard propuesta en su obra, a fines del siglo pasado. El hecho de contemplar una ciudad que se forma y crece totalmente de nueva planta, por decisión o por acto premeditado de la sociedad, es una característica del siglo XX; abriéndose un nuevo campo al Derecho Público de todos los países, con la creación de nuevas poblaciones. La ley de "nuevas ciudades" (new town acts) promulgada en 1.946 en Inglaterra, daba facultades al ministro de Planificación Urbana y Rural para designar, después de celebrar una encuesta pública, si se llevase alguna objeción, las zonas reservadas a la edificación de nuevas ciudades. Y asimismo, se le proporcionaron facultades suficientes para formar una corporación de desarrollo que en cada caso promoviese la construcción de viviendas, carreteras y demás obras imprescindibles para el desarrollo de una ciudad: es ésta una muestra de una nueva rama del Derecho Público.

La ordenación del territorio de la URSS está determinado por la distribución de las fuerzas de producción. Las nuevas ciudades surgen pues, en función de la energía.

Nuestra época ha descubierto que es posible y en muchos casos conveniente, el crear agrupaciones de edificios, servicios públicos, instituciones y demás objetos para el desarrollo de una sociedad, en determinados puntos geográficos, antes relativamente deshabitados.

El hecho de las nuevas poblaciones ha sido indiscutiblemente apoyado por la propuesta teórico-práctica de ciertos tipos nuevos de ciudad, así: 1) LA CIUDAD LINEAL, iniciada en España en épocas -

pasadas y posteriormente desarrollada en Rusia; la cual consiste en una modalidad racional e inédita del plan urbano ajustado a la importancia que a fines del siglo pasado se les dió a los medios de transporte y al deseo generalizado de la gente, de una vida más natural y de un mayor acercamiento al campo. Fué propuesta en 1.882 por Arturo Soria y Mata en Madrid, pero al llevarla a la realidad en aquellos -- tiempos, resultó un relativo fracaso. Este mismo tipo de ciudad fué posteriormente revisada, ampliada y adaptada a las nuevas realidades hacia el año de 1.930 por el urbanista ruso Miljutín y llevada a la -- práctica en Stalingrado, ha dado buenos resultados, 2) LA CIUDAD JAR-- DIN: este otro tipo de ciudad fué llevado a la realidad en Inglaterra y posteriormente en los Estados Unidos de Norteamérica, entre los -- años 1.930 y 1.940, sobresaliendo como una de las más interesantes la ciudad de Radburn. Esta categoría de ciudad fué ideada por Ebenezer Howard que la definió así: "Una población planeada para la industria y para la vida saludable, de un tamaño que haga posible la plena vida social, pero no mayor; rodeada de un cinturón verde permanente, -- perteneciendo la totalidad del terreno al municipio o a la comunidad de vecinos". Como podemos observar en el concepto antes dado de ciudad-jardín, se encuentran desde su origen algunos puntos fundamentales del urbanismo contemporáneo; así, por ejemplo, encontramos: a) -- un límite al tamaño de la nueva población que debe ser racionalmente concebido y planeado con fines primordialmente humanos, b) el equilibrio funcional de la ciudad, c) debe estar presente siempre la idea de la naturaleza, no tan solo por una introducción efectiva del elemento verde dentro de sus límites, sino emplazándola en el interior -- de un espacio cuyo carácter natural debe ser protegido o inmutado, po seyendo la ciudad un límite más allá del cual se encuentra el cinturón verde. Las ciudades norteamericanas que han sido creadas bajo los mismos principios de la ciudad jardín de Howard, han presentado una --

interesante aportación al urbanismo moderno, debido a los puntos presentados por Henry Wright y Clarence Stein; han aunado a la idea que han resultado básicas en los trazos modernos: La "supermanzana" que constituye, como su nombre los indica, una mayor extensión que la tradicional manzana; y la "calle en fondo de saco" la cual no posee más tránsito que el de simple acceso a las viviendas situadas en la misma.

Otras ciudades han sido creadas sin obedecer a ningún tipo determinado, como el caso de Nueva Delhi y Chandighi en la India; las ciudades del Cobre en la región de Katanga y la ciudad del aluminio en Guinea, ambas en Africa. Además, la capital federal de Canberra en Australia, Brasilia en el corazón del Brasil, Washington D.C. en los Estados Unidos de Norteamérica; aproximadamente trescientas ciudades esparcidas en los confines septentrionales de la Unión Soviética, y en muchas otras. Nuestra época parece particularmente fecunda en la creación de ciudades, fecundidad que se encuentra ligada: a) al aumento rápido de la población y b) a la evolución de las técnicas. La población del orbe ha experimentado un incremento abrumador debido a la existencia de novísimas técnicas que permiten a los hombres sobreponerse a ciertas enfermedades que en pasadas eras provocaban la desaparición de grandes aglomerados de gente. Asimismo se experimenta en el presente una multiplicación de la población en alto grado, debido al incremento de la natalidad que se entrevé actualmente. Este fenómeno ha provocado en el hombre la necesidad de expandirse por regiones inexploradas creando en lugares semiselváticos o semidesérticos, nuevas ciudades que deben presentar un cuadro atractivo para que la mano de obra se mantenga estable en ella, pues el obrero, en la actualidad, ya no se satisface con la erección de una "ciudad obrera" que no le preste ciertas soluciones que exigen sus necesidades. Por tales razones existen ciudades como Fria en el --

Africa, o Kitimat en el fondo de la foresta canadiense.

En cuanto a la evolución de las técnicas podemos argumentar: los economistas clasifican las actividades humanas en tres sectores: El sector a), la agricultura y la minería; el sector b), las industrias de transformación; y el sector c), que abarca el resto, - es decir, los intercambios de bienes y servicios, privados o públicos, materiales o espirituales. El incremento del sector b), en detrimento del a), ha provocado en el siglo pasado, fuertes concentraciones humanas, contribuyendo al nacimiento de las grandes ciudades industriales, fenómeno que se deja sentir actualmente en Latinoamérica. La importancia de las actividades del sector c), se acrecienta constantemente y supera los sectores a) y b) en poblaciones como la americana y algunos países de Europa donde de ellas vive más del 50% de los habitantes. Este tipo de población del sector c) exige, como es natural, un sinnúmero de satisfactores que no le ofrecen las ciudades de provincia, por lo que se hace necesaria la creación de nuevas ciudades que llenen a cabalidad sus necesidades, aunque no sean de carácter completamente autónomo, como sucede en algunas ciudades modernamente construidas que se desenvuelven lejos de otros poblados, observando plenitud en sus satisfacciones. Unicamente con que presenten a la vez habitación, trabajo, oportunidad de educación, cultura, comercio y esparcimiento. Ante la serie de problemas que nos presenta la población de una nueva ciudad moderna, nos queda sólo agregar que se hace necesario un contingente humano altamente tecnificado y que debe estar compuesto por un grupo de sociólogos, ingenieros, arquitectos, financistas, economistas, juristas, etc., dirigidos por un personal que conciba, proponga y ejecute.

Lo más importante de este estudio es saber hasta qué punto han aliviado la superconcentración en las ciudades, la construcción de nuevas urbes. El experimento trazado en Londres, con la creación

de los "new towns", las cuales fueron pobladas por trabajadores londinenses y cuya transferencia produjo cierto número de vacantes en -- Londres, alivió la superpoblación de la urbe. Lo cierto es que la -- gran mayoría de habitantes de las nuevas ciudades son londinenses, -- que de no ser de esa manera, seguirían residiendo allí, persistiendo el caos urbano. Por tanto, la creación de esas nuevas ciudades ha venido a descongestionar indudablemente la capital en una forma indirecta. c) LA CIUDAD SATELITE: ésta constituye un nuevo tipo de ciudad, -- no por su estructura, sino en cuanto al fin que se persigue con su -- creación. Tiene por objeto absorber el exceso de población de una -- gran urbe para detener su crecimiento, tanto poblacional, como su volumen industrial y su extensión. Una ciudad-satélite es algo más que una gran masa de construcciones: debe ser, por principio, industriales y autónomas. Peter Self (71) en su libro "los Problemas del Crecimiento Urbano", considera que por lo regular la ciudad-satélite -- presenta dos graves inconvenientes: a) la dificultad de ofrecer trabajo, dentro de las mismas, a sus habitantes y b) su sujeción al dominio de la ciudad principal que limita gravemente su desarrollo autónomo. La mayoría de ellas están cerca de los centros industriales, por lo que se provoca una falta de oportunidades para el empleo, tanto -- profesional como comercial, e igual en los servicios públicos. Esta -- situación hace que se dificulte estructurar las actividades locales y la vida cultural del lugar. Sólo aquellos satélites que, además de -- ser grandes y encontrarse lo suficientemente alejados como para poder contrarrestar la atracción de la gran ciudad, pueden tener vida propia, activa y suficiente. Razones que ponen de relieve la importancia del desarrollo industrial de la ciudad satélite, y su autonomía.

b.- La restructuración de las aglomeraciones existentes: Si

(71) Self Peter. Los Problemas del Crecimiento Urbano.

bien es cierto que la construcción de nuevas ciudades es un tema apasionante y de transcendental importancia para dar solución al problema urbanístico, no deja de ser un fenómeno excepcional. Sucediendo todo lo contrario con la reestructuración y arreglo de las aglomeraciones que ya existen, pues éste tiene el carácter de solución cotidiana, ya que en la mayoría de los casos la ciudad existe, pero su plan es defectuoso, su equipamiento insuficiente o quizás se encuentra mal ubicada. Presentándose el conflicto que mientras la población crece y se desarrolla a un ritmo acelerado, se hace necesario la construcción de nuevas viviendas, escuelas, hospitales, dispensarios, centros culturales y suscitar asimismo nuevos empleos por ser éstos de lenta elaboración. La respuesta al problema no es demoler todo lo existente, ya que ciertas zonas insalubres pueden ser remodeladas y ciertos sectores de extensión, ser creados. Pero entonces el conflicto surge al plantearse la pregunta ¿por dónde puede comenzarse? Una encuesta que ahonde sobre todos los aspectos de la vida urbana resulta de carácter necesario para no omitir nada, utilizándose como medio de estudio un cuadro de doble entrada: 1) en sentido horizontal: se ordenan las principales etapas del quehacer urbanista, y 2) en sentido vertical: a) una rápida ojeada al pasado; b) una descripción de la situación actual; c) un análisis crítico que comprenda todas las deficiencias que es necesario atacar en las diversas funciones de la urbe; d) el estudio de las necesidades presentes y futuras de la población; e) examen de los obstáculos existentes, de las sujetiones naturales, económicas y financieras; f) exámen de las posibilidades de desarrollo; y g) finalmente el resultado de la encuesta, o sea el anteproyecto de reestructuración. Como podemos notar, este cuadro presentado por el urbanista Jacques de Chaleadar (72), permite a los

(72) de Chaleadar Jacques. Humanismo y Urbanismo.

personeros responsables de la reestructuración urbana ~~co~~ordinar sus tareas, para trazar así de manera coherente el futuro perfil de la ciudad.

c.- El desarrollo regional: Como primer paso para desenvolver el título que antecede, debemos dar a conocer el concepto que se tiene de región planeable, o sea la región como objeto de planeamiento (73), así: "Un espacio geográfico, dotado de una personalidad más o menos definida por sus condiciones naturales, geológicas, biológicas y humanas; y que merece ser objeto de una reorganización integral con objetivos económicos y sociales". De este concepto se desprende la presencia de varios tipos de regiones como son: las geográficas, las económicas, las administrativas, etc. Es decir, tipos de región con límites fundados en realidades de distintas clases, así: naturales, convencionales, establecidas por el hombre en épocas anteriores. No obstante esta variabilidad regional, al planeamiento le convendrá crear uno nuevo, por encima de los demás: el de "región como complejo", en el cual tanto los hechos naturales como los convencionalismos histórico-político, tengan entrada en mayor a menor grado.

Al nacer el urbanismo a fines del siglo XIX, en el sentido de una organización integral de la ciudad que incluye los aspectos económicos y sociales, no podía tardar el extender su campo de acción, sus objetivos y consecuencias, a territorios extraurbanos más amplios que los contenidos en los perímetros liminares, ya que la ciudad al extenderse va ocupando el espacio periférico exterior, zona que suele llamarse ciudad en potencia y como tal tiene que preordenarse. Además, toda ciudad importante, imperiosamente influye siempre en la vida, en la estructura, en el desarrollo del territorio a

(73) Gallion Arthur. Urbanismo, planificación y diseño.

su derredor (zona mucho más amplia que la franja de ensanche y aún -- que la región metropolitana); y es al mismo tiempo influida por la -- región antes aludida. La ciudad vive de la zona agrícola que la rodea, pero en cambio ésta la domina cultural y económicamente. Así -- pues, existe un intercambio de influencias que nos demuestra la necesidad de basarse en determinaciones que tienen relación directa y constante con la estructura territorial, económica y humana del medio rural, para reconstruir al medio urbano. Es un hecho indiscutible que los campos abiertos, los suelos, las vías rurales de comunicación y el paisaje, no pueden dejar de considerarse como factores -- indispensables en el desarrollo de las urbes. Los métodos que se usan en la reestructuración y construcción de las ciudades, pueden ser -- puestos en práctica en la solución del problema regional. Este problema toma diversos matices, atendiendo al grado de desarrollo de un pueblo, así: a) en una región poco poblada o con un índice bajo de -- desarrollo en la cual se patentice la necesidad inminente de explotarla en un sentido económico, financiera y en el plano social, llevando a la población a participar en dicho trabajo y en sus resultados, b) países altamente desarrollados que regularmente experimentan distorsiones, estrangulamientos, altos sectores de subempleo, un déficit en los equipos, etc.

8. Condiciones necesarias para una urbanización

Según el arquitecto Mauricio Gómez Mayorga (74), para que este fenómeno tenga éxito y pueda considerársele como un hecho deseable y positivo, o sea, para que constituya una forma de progreso y desarrollo, se requiere: 1) la preparación psicológica de los habi--

(74) Gómez Mayorga. Superurbanización Caótica.

tantes: como constituye un hecho nuevo en Latinoamérica, regularmente toma a las autoridades y a los pobladores por sorpresa. Constantemente se le identifica con el término progreso y se consideran como males inevitables y naturales los que una deficiente urbanización - trae consigo; 2) el crecimiento demográfico debe ir paralelo con el desarrollo económico: el puro desarrollo urbano no implica el desarrollo económico, y cuando el primero es más rápido en su progreso - que el segundo, necesariamente la ciudad crece en forma de tugurio; 3) una actitud urbana de los inmigrantes: los tugurios o slums que - se escenifican en las ciudades de Latinoamérica son excrecencias rurales de las ciudades; constituyendo regiones de otro genero de vida; 4) un sistema de transportes y comunicaciones: la mayoría de los países hispanoamericanos presentan un cuadro pobre en sus redes de carreteras; todos los países en proceso de urbanización deben de contar con una densa, extensa y eficaz red de transportes; 5) productividad y creatividad de las clases sociales: las grandes cifras de expansión de la emigración urbana, son originadas por grupos que huyen del campo a la ciudad; constituyéndose en su mayoría de personas de carácter parasitario y que presentan dificultades en su incorporación a la estructura urbana de nuestros días; 6) un plan general de desarrollo social y económico: los grupos sociales en movimiento deben - encontrar oportunidades de trabajo en varias regiones y ciudades del país, para evitar que afluayan a la gran ciudad como último recurso; 7) una actitud internacionalista y cosmopolita; 8) técnicas urbanísticas: debe contarse con personas especializadas en planificación urbana y regional, que sean capaces de entender y canalizar en cada caso la explosión de las ciudades. Guatemala, hasta el momento, no forma urbanistas, sino que hace participar esta extensa materia como un curso integral en profesiones como arquitectura e ingeniería; haciendo caso omiso de uno de los factores más importantes que presenta el

urbanismo como es el aspecto social y sus trascendencias tanto en lo jurídico como en lo económico; 9) técnicas de gerencia urbana: es necesario darse cuenta que éste no es un problema político sino técnico, por lo que es indispensable que los países de Hispanoamérica cuenten con un gobierno urbano conducente al buen desarrollo y funcionamiento de las ciudades; 10) desarrollo industrial paralelo al desarrollo urbano: en los países altamente desarrollados, la urbanización y la industrailización se desenvuelven en igual forma y el progreso industrial representa la garantía de un alto nivel ocupacional. Pero en los países subdesarrollados, especialmente en Iberoamérica, la expansión urbana no indica un signo de progreso, sino el descontento que existe en los pobladores del medio rural, provocando la despoblación del campo; 11) estabilidad política, social, y económica; 12) existencia de recursos naturales: indudablemente para que una ciudad llegue a un desarrollo óptimo, debe contar con elementos naturales indispensables para el bienestar de sus habitantes, como el agua, alimentos, materiales de construcción suficientes, energía y comunicación además de los recursos financieros indispensables; 13) debe poseer un buen servicio público; 14) control de especulación: el sistema legal y fiscal debe de estar de tal forma elaborado que sea ecuánime, debiendo en lo posible impedir la excesiva especulación sobre los terrenos de posible extensión urbana, tomando en cuenta que nuestro medio posee en aquellas zonas un índice bajo en la economía de sus pobladores; 15) cultura urbana suficiente por parte de los pobladores de la urbe; 16) el medio físico: dado el carácter geológico y orogénico de grandes regiones de nuestro continente, este elemento debe ser tomado en cuenta, ya que no hay que olvidar las sucesivas destrucciones que han sufrido las distintas capitales de Guatemala por causas telúricas y que la han obligado a operar traslados de su población a distintos valles; 17) la industria peli

grosa: al realizarse la elaboración de los reglamentos que regulen - la ciudad, debe prohibirse la presencia de industrias peligrosas y - nocivas en las inmediaciones de los centros poblados; 18) conciencia urbanística; 19) conciencia paisajística; debe asimismo conservarse los lugares atractivos por su panorama, ya que ha sido demostrada la necesidad que posee el hombre de recrearse, para evitar los traumas que presenta el hombre de ciudad; 20) especialización urbana: deben las ciudades de reciente fundación tener algún sentido específico en su existencia, o sea que deben proponerse alguna finalidad concreta en el campo nacional e internacional; 21) el control de la población: el crecimiento demográfico explosivo es la causa fundamental de ese desarrollo desordenado que presentan las urbes que tienen un carácter destructivo y caótico; así pues, los gobiernos de los países de Hispanoamérica deben adoptar con urgencia las medidas conducentes y capaces de frenar ese crecimiento explosivo, ya sea con algún tipo de control de natalidad aplicado a las clases rurales y económicamente débiles; y además, canalizar el problema dentro de los cánones que - se ajustan más a la realidad; 22) una política nacional.

CAPITULO IV

A. EL URBANISMO Y EL SUBDESARROLLO

¿Cuál será el ambiente urbano futuro de los países subdesarrollados?

¿Se encuentran los países subdesarrollados preparados para el impacto de éste gran fenómeno?

Para contestar a la primera pregunta debemos distinguir - entre dos conjuntos de eventos concernientes a la ciudad: a) aquellos factores que afectan al desarrollo urbano industrial, históricamente fijados en el pasado; y b) aquellos factores que son componentes integrales del proceso industrial y que darán igual forma al desarrollo urbano en los países subindustrializados. (Reissman L. - (75): La ciudad: un problema de metodología.). En este último sentido, se presentan tres hipótesis: 1) la industrialización en países subdesarrollados trae consigo el crecimiento de las ciudades, pero los programas de desarrollo urbano no deberán duplicar la experiencia de las ciudades industriales más viejas en todos sus detalles; se puede afirmar, dice Davis K. (76) (la urbanización de la población humana) categóricamente que los países subdesarrollados no repiten la historia pasada, (pag. 27, La Ciudad); ya que a consecuencia de que el mundo cambia, algunos aspectos del proceso industrial que eran básicos para la forma y el crecimiento de las ciudades en el pasado, no son aplicables ahora. Una de las evidencias más claras, puede ser vista en la tecnología de la planeación de la ciudad. Las urbes industriales más antiguas muestran hoy día las taras del

(75) Reissman L. Obra citada.

(76) Kingsley Davis. La urbanización de la población mundial.

caos no contenido en el pasado; así los servicios y las obras públicas que en el pasado sí daban abasto para satisfacer las necesidades de los pobladores de las ciudades, en la actualidad son insuficientes e inadecuados. En cierta medida se puede responsabilizar a la filosofía social dominante en el periodo temprano de la expansión urbana: el individualismo, ya que cuando más se necesitaba de una conciencia de comunidad y de una ética humanista aplicada, resultaba que éstos no se encontraban ajustados a la moda. En la actualidad las ciudades nuevas y las que se encuentran en desarrollo no tienen porqué duplicar aquellas experiencia pasada, no solamente por que se tenga más conocimientos ahora sobre procedimientos de planeación, sino también por las técnicas de construcción y la tecnología de nuevos materiales que pueden ser usados para evitar la aparición de tugutios urbanos. Sin embargo, en el caso de Hispanoamérica, se ha hecho notar que algunas ciudades se encuentran impedidas desde el principio por encontrarse localizadas en áreas en las cuales existen barreras geográficas que tienden a evitar su expansión (barrancos, montañas, lagos, pantanos, etc.), de los cuales se ha hecho caso omiso, demostrándonos la falta de planeación, tecnología y visión futurista, falta - que ha dado como resultado el apareamiento de tugurios urbanos tan generalizados en nuestro medio.

Debemos analizar también los rasgos económicos que han actuado como incentivo para la unión de la industrialización y la organización en el pasado, ya que posiblemente se hagan patentes en los países actualmente en desarrollo. La localización urbana puede ser - uno de los factores que provea una exposición para tener ciudades bajo el proceso industrial.

La especialización en el trabajo es otra concomitante en el proceso del desarrollo industrial. (77)

(77) Blumenfeld H. Obra citada.

Se ha prestado poca atención a un factor muy importante relacionado con los desplazamientos, a saber: "La especialización" de las funciones dice H. Blumenfeld. Las funciones originales de los campesinos se han convertido en especializaciones de la industria secundaria, la cual provee a los agricultores de tractores, etc., y de más artículos necesarios al desarrollo de sus actividades.

En nuestros días -el estadio terciario-, gran parte de los trabajos de la industria secundaria se han convertido en la especialidad de quienes prestan sus servicios en las diversas ramas de los negocios.

El doble incentivo de la especialización y de la cooperación laboral suscitó una ola migratoria -campo-ciudad- en todo el ámbito de USA.

Estas dos características económicas constituyen claramente motores primarios en el proceso industrial, consecutivos al crecimiento urbano. No obstante, existen otras consideraciones de carácter económico que condicionan la escena industrial de los países subdesarrollados en forma adversa, los cuales son recientes: 1) El mercado industrial mundial difícilmente es la lisa competencia que fué al principio de la era industrial, ya que los Trusts y los Carteles, pueden bloquear en forma efectiva el ingreso de nuevos productores. En suma, se eleva el costo del equipo para manufacturar esos productos o bien, se hace imposible su adquisición. Finalmente, al costo de entrada en el desarrollo industrial se debe agregar la necesidad de técnicos y expertos en la materia, así como facilidades de investigación. Donde la mano de obra es abundante y barata, puede sustituirse el equipo a un costo más bajo, pero para muchos productores no hay masa humana sustituta de la máquina y del técnico especializado; entonces el país subdesarrollado no puede hacer su ingreso al mercado mundial y en muchos de los casos ni siquiera desarrollar in-

dustrias para consumo local, sin ayuda externa. Es así como la industria en las zonas subdesarrolladas avanza primariamente con la asis-
tencia técnica y económica suministrada por países altamente indus-
trializados; pero, asimismo, influyen también en su cultura, toda -
vez que con el bagaje económico y técnico va una porción de cultura
industrial occidentalizada (La integración social en Guatemala) (78),
hecho que juega un rol de vital importancia, ya que readapta la filo-
sofía del individualismo y competencia del pasado, a una visión del
sistema económico más supeditado al Estado y orientado al planeamien-
to.

2) Otra consecuencia social de la industrialización la constituye el
desarrollo de un sistema de clase urbana que abarca al mismo tiempo
un rasgo integral de la ciudad altamente industrializada y que debe
ser anticipado en los países subdesarrollados. El cambio extendido y
en cierta forma total que ocurre en una sociedad que se mueve de la
economía basada en la agricultura, a un esquema urbano industrial, -
aparece inevitable, toda vez que los rasgos característicos de una -
sociedad agrícola tienden a desaparecer con el despertar de la gran
ciudad.

Se dice que la industrialización y la urbanización exage--
ran la importancia cultural de los valores impersonales y racionales,
sobre aquellos de tradición y de nacimiento, liberando así al indivi-
duo de su status basado en una aristocracia terrateniente. Los crite-
rios de estratificación son cambiados de aquellos que se basan en -
las posiciones hereditarias de una aristocracia de la tierra, este -
fenómeno que se observa aún hoy tiene sus orígenes en tiempo de la -
colonia, dice Caplow T. (79) "la España que fijó el patrón de asenta

(78) La integración Social en Guatemala.

(79) Ecología de la ciudad de Guatemala.

miento en Centro América estaba aún muy cerca ~~del~~ feudalismo y atribuía valores extraordinarios de Status a la posesión de la tierra". "Ecología de la ciudad de Guatemala"; a los que dependen de la base racional, secular y monetaria de la ciudad. El status social pasa a depender, entonces, de la habilidad de un individuo para llenar un puesto en la estructura ocupacional. Comprar para sí mismo los símbolos necesarios de tal status y adquirir los gustos y las apariencias a su medida. La ciudad con su proceso industrial abre muchas posiciones económicas nuevas, que son interpretadas como posiciones de status; los valores que se desarrollan alrededor del proceso hacen posible y en verdad estimulan que las ocupaciones sean ordenadas socialmente, evaluadas en términos de status y a su vez, apreciadas como metas de aspiración y de esfuerzo en el pugnar por una movilidad social interior hacia posiciones superiores. Así pues, con el industrialismo y el urbanismo, se reemplaza un sistema de castas más o menos tradicionales, por un sistema de clases que se basa principalmente en el status económico alcanzado a través del esfuerzo personal. Uno de los principales rasgos de ese nuevo sistema de clases es el engrosamiento de la clase media emergente (Producto de: a) la extensión de la educación media, b) la presencia de una comunicación más rápida con la masa. "Skinner Klee J. Consideraciones en torno a la clase media emergente en Guatemala" (80).) "clase media nueva" (constituida por profesionales, altos empleados, el llamado empleado de "cuello almidonado", el burócrata, el administrador, etc.), que por otra parte se le debe distinguir de la "clase media vieja", no solo por su basamento histórico distinto, sino porque sus posiciones han sido recientemente creadas (distinción presentada por Wright Mills en su obra "White Collar") (White Collar. Wright Mills) (81).

(80) Consideraciones en torno a la clase media en Guatemala.

(81) Consideraciones en torno a la clase media en Guatemala.

La clase media emergente es consecuencia de la movilidad social vertical impulsada por el desarrollo general del país. Los individuos de esa clase son individualistas, porque generalmente solo se escala individualmente. Presenta tendencia al trabajo intelectual más que al físico; constituye un núcleo de agresividad y energía, es revolucionario. No tiene conciencia de su situación y valor. Se diferencia de las clases media tradicional, porque estas son más estables, conservadoras, satisfechas de su posición. (Skinner Klee.J. obra citada).

La participación del Estado en la industrialización de los países subdesarrollados significa que la fase de empresa individual (característica de los países altamente desarrollados) será posiblemente omitida; en consecuencia, la clase media urbana que emerge no tendrá la tradición de riesgo individual que la clase media vieja -- tuvo en parte. Las distinciones de clase y las prerrogativas que -- principalmente son de orden económico en su origen, vienen a ubicarse conforme son difundidas para cubrir otras varias facetas de la vida urbana, y tienden a conferir al individuo la llamada "posición social total". Ralph L. Beals en su obra "Social Stratification in Latin America" (82) considera al respecto: "Mientras los grupos de status medio, luchan por obtener ventajas económicas y posiciones de poder, su verdadera meta - la de convertir éstas en posiciones sociales -- es difícil de alcanzar, porque las clases sociales y las económicas están muy lejos de ser la misma cosa en América Latina. Las fuentes de riqueza, la posición de la familia, la conciencia de clases, la significación de status de varias ocupaciones y la profunda dicotomía -- atrincherada entre los que trabajan con sus manos y aquellos que no lo hacen, conservan un valor simbólico".

(82) L. Beals Ralph. "Social Stratification in Latin America".

La ideología de la clase media tiende a dominar la ciudad industrial, ya sea por sus ocupaciones, por su educación, por sus actividades de organización o por su creencia general en su habilidad para manipular el medio social; las personas de la clase media divulgan con éxito sus creencias a través de la estructura institucional de la ciudad. Dicha clase no necesita reivindicar a los hombres de poder, ya que los legisladores, maestros, profesores, administradores, burócratas, e industriales, ejercen una influencia de vital -- importancia en la formulación y ejecución de las decisiones. Esta --- clase en sí, no posee la cohesión social necesaria que les daría una potencialidad irresistible para alcanzar el poder.

En política, la clase media urbana fija el tono dominante, tomando como guía ideológica el nacionalismo (Integración social de Guatemala) (83), en el cual encuentra los medios para mantener su posición; ideología que por otra parte le confiere a sus esfuerzos a -- a trabajar por "el bien común", al mismo tiempo que premia el esfuerzo alcanzando autonomía política para la nación. A un nivel racional, puede verse que el crecimiento de la ciudad industrial rompe los límites tradicionales de interés político de la comunidad pequeña, al punto de vista más general de la nación; así se toma a ésta como la base política realística, ya que el poblado no puede seguir sirviendo efectivamente como un denominador político adecuado, para lo que es un proceso económico internacional. El nacionalismo (El nacionalismo: es una actitud mental expresada a través de la conducta y los sentimientos que reflejan un orgullo hacia lo nacional, y una violenta reacción hacia lo extranjero, dice Skinner Klee en "Consideraciones en torno a la clase....") (84). Este fenómeno que se está adop-

(83) Integración social de Guatemala.

(84) Skinner Klee. "Consideraciones en torno a la clase...."

tando en los países subdesarrollados, es un valor que en lo futuro servirá para ganar esa cohesión social local que permitirá al gobierno operar extensamente como una unidad más poderosa que antes. El nacionalismo se explica: a) como complejo de inferioridad, envidia o bien una canalización con tendencias a la rapiña; b) conforme crecen los pueblos y adquieren personalidad propia los grupos dirigentes nuevos adquieren conciencia de su individualidad, y enfocan sus relaciones con el mundo con singular vehemencia, debido a que la determinación y definición del contenido de esas relaciones es algo nuevo. Cuanto más conciencia y certeza de su propio valor tenga un grupo de individuos recién subidos a posiciones de relieve en una estructura social; tanto más habrá de esforzarse en un deslinde de su propia autarquía y autonomía, resistiéndose a todo aquello -- que pueda significar obstáculo en su evolución. Desgraciadamente, -- esa posición de interdependencia con los demás países es difícil de mantener, dada la dependencia económica de que son objeto los países subdesarrollados, de los otros que tienen la llave del poder.

Hay que hacer resaltar que otro de los rasgos de dicha -- clase media, es su posición conformista una vez que se ha fijado al esquema urbano. "La clase media emergente deviene en conformista, -- actúa como grupo conservador cuando se amenaza su propio status;"-- (Skinner Klee, obra citada)(85). Las personas que pertenecen a esta clase, cuando han encontrado su puesto de status en la ciudad industrial, vienen a ser fuertes defensores del "status quo", tomando a menudo las sugerencias de aquellos que se encuentran en un status más alto o en el poder. En pocas palabras, "la nueva clase media", deviene a ser económicamente conservadora, una vez que haya alcanzado su posición. Las ciudades industriales más antiguas muestran sig

(85) Skinner Klee. Obra citada.

nos crecientes de ese endurecimiento ideológico, porque todas las - clases se hallan comprometidas a defender lo que tienen: La clase - superior, el poder; la clase media, el status; y la clase trabajado - ra, un nivel de vida. (86)

Quizás eso no sea una consecuencia inevitable a la cual - deban llegar las ciudades más nuevas; sin embargo, la tenacidad con que las clases sociales urbanas se hacen a lo que tienen, conduce a sospechar que la tenacidad es una concomitante universal indepen - diente de lo que se está haciendo.

El costo psicológico, pagado en la transición de la agri - cultura a la industria, ha sido alto; pero es bajo, comparado con - aquél que habría de pagarse por una transición que destruiría el - status de la clase media, siempre que no fuese en un movimiento ha - cia arriba. Además de dicha nueva clase media, surge en el proceso industrial de la ciudad en desarrollo, una clase trabajadora urbana (Integración social de Guatemala) (87), numéricamente más grande que aquella, con un índice de status menor que la clase media, pero con un nivel de vida más elevado y de mayor libertad personal, que la - clase trabajadora rural; posición privilegiada que le brinda la - ciudad. Si la experiencia de las antiguas ciudades industriales no se duplica en el presente, es decir, si las frías condiciones de - vida y de trabajo que dominan en la ciudad industrial del pasado, pueden ser evitadas en los desarrollos urbanos ulteriores, el tra - bajador agrícola transplantado puede hallar un medio de vida más - agradable, y a la vez, la ciudad así planeada puede servir de los - beneficios de la ciudad (mejor educación, mortalidad más baja, ma - yor ingreso y mayor número de bienes de consumo) que el campo no -

(86) Reissman L.: La ciudad: un problema de metodología

(87) Integración social en Guatemala.

ofrece.

En general en América Latina a pesar de la economía mal equilibrada en las ciudades, existe un bajo índice de desocupación. Esas ciudades no se caracterizan por el desempleo. Casi todo el que se encuentra en edad de trabajar consigue empleo y ganan algo, aunque el salario sea bajo. Ello quiere decir que la economía urbana ha podido absorber casi todo el excedente de mano de obra.

La mano de obra se puede dividir en: A) marginada, que comprende a los trabajadores que tienen el nivel de ingreso más bajo (cerca del salario de subsistencia) ya porque su ocupación no es productiva, porque el trabajo es irregular o inexistente. La población marginal comprende a la mano de obra marginal y de sus cargas familiares. B) La submarginal comprendida entre la mano de obra marginada y la ocupación plenamente productiva. Sus ingresos no son muy superiores a los de subsistencia, lo que le caracteriza.

3) Como consecuencia de las características anteriores, la ciudad industrial se tipifica por una estructura social que es dominada por rasgos de clase. Sus elementos económicos, políticos, así como otros institucionales, pueden ser interpretados como expresiones de valores de orientaciones y de compromisos de clase.

Las relaciones obrero-patronales; hoy en tensión, dadas las grandes diferencias económicas, educación, cultura, situación y origen social, autoridad, pueden lograr una mejor relación con el apareamiento de la clase "media nueva", y por el efecto de una variedad de distinciones verticales y diferencias laterales no solo dentro de la organización industrial, sino de la propia clase obrera.

Los sindicatos suelen tener una orientación política, en tal virtud empleados como instrumentos de esa naturaleza más que de defensores de las necesidades específicas de los trabajadores urbanos.

Ello se relaciona con el escaso desarrollo de organización política local, por lo que los sindicatos se convierten para los que no forman parte de la estructura de poder en el principal medio de participación en la vida política.

La institucionalización y generalización de los sindicatos se hace necesaria para canalizar las protestas que se plantean cuando se realiza una transformación social. Así como las sociedades profesionales hacen posible estimular una participación positiva en las tareas de una sociedad. Son organizaciones capaces de - constituir enlace entre las pequeñas estructuras sociales formadas por el obrero urbano y la realidad social impersonal y anónima de - la gran empresa y de la metrópolis.

Los emigrantes suelen tener poco contacto con ellos. Algunas organizaciones sindicales suelen servir de nexo entre las pequeñas estructuras sociales dejadas atrás por los emigrantes rurales y la realidad social de la gran empresa, y en general del medio social urbano.

En realidad el desarrollo industrial que experimentan los países subdesarrollados (América Latina), significa en último término un profundo, histórico, y trascendente proceso de "occidentalización". Así "urbanización", en su sentido actual, implica un cambio radical de las costumbres y de actitud ante la vida; significa desruralización, destradicionalización, e industrialización. ¿Se encuentran los países de Hispanoamérica preparados para sufrir cambio? Desde luego hay que hacer notar que urbanizarse no es solo el hecho de ir a vivir a la ciudad, sino el cambio radical que sufre una persona que sale de la economía basada en la agricultura, es decir, de una estructura social, de un mundo distinto, para entrar en otro -- esencialmente vario, quedándole dos alternativas: adaptarse o sucumbir. El indígena americano por su origen y concepción del mundo --

oriental, es de naturaleza pasiva, presentando una actitud contemplativa ante la vida; pero hay que hacer resaltar que si su deseo -- es salir de esa indigencia, tendrá que occidentalizarse para poder sobrevivir.

Si el subdesarrollo es fundamentalmente pasividad frente a la vida, la urbanización es elementalmente actividad, evolución, cambio, con todos los defectos que ello implica; así podemos arriesgarnos a profesar que parece no haber otro camino para salir del incipiente subdesarrollo en que nos encontramos, es decir, salir del pasado, para entrar en el concierto de las naciones civilizadas que urbanizarse; por supuesto en una forma planificada y no en la forma desordenada en que se está llevando a cabo.

De sobra se ha demostrado que el subdesarrollo es un imposible ante el fenómeno de la explosión demográfica y que dicha explosión se canaliza principalmente hacia las ciudades, originando ese fenómeno de macrocefalia que se observa en las principales urbes de Latinoamérica. Ante este problema no nos queda más que dos caminos: a) mantener el "status quo", es decir, mantener la economía agrícola, tradicional, artesanal y paleotécnica, diseñando sistemas económicos regionales que aseguren un nivel de subsistencia a base de una magra autosuficiencia interna; o bien, b) occidentalizarnos, o sea marchar al ritmo que la civilización actual exige.

B. PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1) Centralización y concentración político-administrativa:

En Latinoamérica se insiste en la descentralización político-administrativa y en la mejor distribución de los servicios públicos para lograr una participación más efectiva de las energías locales en la solución de los problemas económicos y sociales, y hasta políticos.

La campaña municipalista ha planteado los puntos siguientes: a) mayor autonomía política para los gobiernos locales mediante la elección popular de las autoridades locales; b) administración propia de los municipios para los asuntos de su interés; c) recursos financieros propios, determinando el campo tributario de las distintas esferas públicas; d) poder constituyente de los municipios para otorgarse sus propias cartas orgánicas.

Pero en ello no se ha tomado en cuenta que la política del desarrollo implica ingerencia estatal en los sectores más trascendentes de la economía, la autonomía que el poder central pudiere otorgarles a las entidades locales adolece de contenido económico propio; por lo que no pasa de ser una expresión utópica. Para lograr la autonomía económica y financiera de los gobiernos locales tendría que partirse de un sistema de subvenciones condicionales, o de participación de los gobiernos locales en los ingresos del gobierno central, siempre en acuerdo con los planes nacionales de inversión, de los recursos obtenidos por esa vía.

Es más real el partir de una descentralización técnica, - que es más compatible con la integridad del gobierno central. La descentralización del planeamiento gubernamental cae dentro de éste concepto. La descentralización técnica se realiza por medio de organismos destinados a prestar asistencia técnica a los gobiernos locales.

Debe darse una adecuada distribución de las funciones y - competencias para evitar la duplicidad que es antieconómica, y de - insuficiente utilización de la capacidad real de cada departamento.

2) Formación de funcionarios: No se puede negar hoy día - la importancia que tiene el grado de perfeccionamiento de la técnica administrativa, porque de lo contrario se cae en gastos inútiles, **inprácticos** rutinarios. La racionalización de los métodos y procedimientos de la administración pública está ligada a la preparación - del personal. El éxito de la reforma administrativa depende del grado de acondicionamiento de los funcionarios y jefes de servicio, de sus aptitudes y mentalidad.

3) Ausencia de planeamiento: En Latinoamérica se observa, en general, una carencia de planeamiento en los diversos niveles - del gobierno; y la necesidad de formar - conciencia favorable (tan to en políticos como en públicos).

La prestación de servicios públicos se hace sin obedecer a criterios fijos de prelación con la representación desfavorable - en el desarrollo económico subsecuente.

En los países en que existen órganos de planeamiento, estos se concentran en las ciudades capitales, elaborándose planes sobre regiones distantes, muchos de ellos desajustados a la realidad. De esta suerte se olvida que las colectividades locales participan, en alguna forma, en la elaboración del planeamiento y programación.

4) Problemas del sistema administrativo: El reiterado planteamiento de los problemas típicos de la administración en Latino--américa: el nepotismo, exceso de funcionarios (empleomanía), buro--cracia, bajo nivel de sueldos, ineficacia, corrupción y una gran influencia de la política partidista.

Semejantes métodos constituyen una barrera a la acción - eficaz de los gobiernos, por ello deben eliminarse.

Se considera que dichos comportamientos están arraigados en la estructura agraria y en la tendencia de sus economías de explotación.

5) Participación de la iniciativa privada: Debe darse una efectiva participación de la colectividad en la actividad gubernamental. La tradición cultural y económica de Latinoamérica impide dicho aparejamiento. Impera una tradición de paternalismo tanto en el ámbito de la familia como en el trabajo, y en las relaciones políticas. El espíritu cívico y los principios de ayuda mutua (en las ciudades) están en contradicción, ya que la sociedad lo espera todo del gobierno. Pero no obstante el gobierno debe favorecer las participaciones de la iniciativa privada, sobre todo a través de la ayuda financiera otorgada en forma de subvenciones condicionadas a las entidades particulares que estén dispuestas a prestar servicios sociales.

Se recomienda: (88) 1) Tomar medidas adecuadas para recopilar datos.

2) Creación de un organismo central que se encargue de recoger y analizar las informaciones fundamentales que requiere la administración. Ese organismo debe trabajar en coordinación con la Universidad y otros centros de investigación. Debe contar con personal calificado para llevar a buen término su labor.

3) Creación en el gobierno central de un organismo nacional de coordinación que se encargue específicamente de los asuntos de urbanización sin menoscabo de las iniciativas de las autoridades locales y regionales.

4) Enseñanza de la administración pública en escuelas y cursos especiales de capacitación de funcionarios, debe incrementar

(88) Publicación de UNESCO. La Urbanización en América Latina.

se, para mejorar la capacidad de los mismos, en todos los niveles.

5) Para evitar las fricciones entre la autonomía de las Comunidades locales y el gobierno central; se debe: a) Distribuir en forma racional las funciones entre los distintos niveles gubernamentales; b) Establecer programas de ayuda en que los fondos sean utilizados de acuerdo con las normas o planeamientos nacionales.

6) El gobierno central debe darse un sistema mediante el cual las autoridades municipales puedan tomar la iniciativa y aceptar la responsabilidad de encarar los problemas que los afectan.

7) Reformar el sistema de competencia de las autoridades edilicias para aplicar impuestos, contratos, préstamos, planificar y hacer acuerdos intergubernamentales con otros municipios así como con las autoridades superiores del gobierno.

8) La estructura del gobierno local debe corresponder con la zona de asentamiento urbano continuo "área urbanizada", sino se realiza con la zona metropolitana más amplia. Ello permite un planeamiento más efectivo.

9) Elevar al máximo la participación de los ciudadanos en los programas encaminados a resolver los problemas de la ciudad.

10) Mejorar la eficacia de los servicios públicos:

a) Creación de sistemas de selección del personal, lo que permite contratar y mantener personal calificado.

b) Mejora de las condiciones de los funcionarios, con el objeto de atraer a los puestos a la gente capaz, que vea en los puestos un incentivo.

c) Adopción de procedimientos administrativos más eficaces.

A. ASPECTO JURIDICO

El urbanismo realidad social.

El urbanismo es una realidad social que trasciende los límites de la Arquitectura o Ingeniería, asentándose sobre los más amplios campos de orden político, social, económico y jurídico. Estudia la estructura de la ciudad y sus medios de influencia, con ello pretende lograr una organización más perfecta de la urbe. Esta organización es alcanzada a través de un método sociológico por medio de la observación directa e indirecta del medio urbano y rural, llega a conocer la verdad de los hechos, les clasifica y precisa sus relaciones de interdependencia. El urbanismo es una ciencia social que planea la dinámica del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, interdependencia de la estructura económica social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad. He aquí su objeto. Por otra parte, el hombre de derecho, el Jurista, observa los hechos, las realidades sociales y las somete a regulación jurídica, ciertos hechos se sitúan en una norma jurídica, procediendo a aplicarla lo cual produce consecuencias o efectos que poseen carácter jurídico. (El realismo sociológico puede servir de sostén e incluso en cierto modo, de guía al derecho indicándole en qué sectores pueden intervenir provechosamente y la manera de hacerlo). Así por ejemplo, un plan territorial es importante, no sólo por las finalidades de alineación u ordenación que persigue, sino porque actúa sobre el eterno y complejo desarrollo de la vida individual y social del territorio que afecta. Para el jurista es importante la valoración de las consecuencias sociales, económicas, ó políticas que han de producirse en la gestión urbanística. Si en una expropiación de terrenos deben observarse los trámites legales, sien

do ello de trascendental importancia, también debe interesarle la valoración de los intereses sociales y colectivos que resulten beneficiados o damnificados con la privación de la propiedad. Ello nos indica que el Urbanismo como ciencia social marca la base directriz - del derecho urbanístico, que desde su aspecto teleológico delimite - las normas objetivas que han de regular la ordenación del espacio social, resolviendo conflicto de intereses en juego, y las normas jurídicas que han de regir la problemática que nace de los conflictos - suscitados en la estructura urbana.

URBANISMO Y DERECHO

El término urbanismo, es de reciente aparición. Fué utilizado por vez primera en un artículo publicado en 1.901 por Paul Clegert, en el boletín de la Sociedad Geográfica de Nèufchatel. Ello - nos da una idea de lo reciente que es el Derecho Urbanístico (que para algunos no es tal), que por lógica es de posterior aparecimiento a la concepción del Urbanismo como técnica, y la necesidad imperiosa de que se le estudie más a fondo, tanto en su concepto y definición, como en sus principios y fines. Es una ciencia en formación, - en tal virtud se encuentra sujeta a polémica su naturaleza y aún su autonomía.

Su reciente formulación no implica la inexistencia de bagaje histórico legislativo. Todo lo contrario hay disposiciones legales, que aunque carecen de sistematización, hacen referencia a hechos que hoy se califican como urbanísticos. Así por ejemplo, la imposición de normas referentes a la edificación, establecimiento y alcantarillado, fijación de alineaciones, reglamentaciones referentes a - la higiene y salubridad públicas, estética de las construcciones, - etc. En España en la Legislación de Indias y en la Novísima Recopilala

ción se encuentran normas para la reconstrucción de nuevas ciudades. Y a partir del siglo XIX las Leyes de Ensanche.

Pero toda esta legislación se muestra impotente, ineficaz para resolver los conflictos que surgen como consecuencia del rápido desarrollo de la ciudad. Desenvolvimiento debido a las más diversas causas, pero que es uno de los fenómenos más significativos de nuestra era. Ello da lugar a que se conceptúe una nueva idea sobre la organización de la urbe, lo que conlleva el resurgimiento del Urbanismo como ciencia. La Administración Pública, también toma participación en aquella organización delimitando las actividades de los propietarios en el uso del suelo y en el ejercicio del derecho de propiedad. Este intervencionismo estatal en la libre actividad del derecho de propiedad, y la planificación como instrumento básico para llevar a buen término los fines del urbanismo, han creado una tensión entre los intereses privados y los intereses colectivos.

El Derecho Urbanístico pretende ser ecuánime, armonizando ambos intereses en la medida de lo posible, pues como expone el profesor Legaz Lacambra "el fin del derecho es organizar a la sociedad para salvar a la persona sin caer, en una libertad abstracta sin contenido social o en una planificación tan total y previsora que mate en el hombre, con el riesgo, el estímulo, la iniciativa y sentimiento de responsabilidad".

NECESIDAD DE LEGISLAR EL DERECHO URBANISTICO

Ante la presencia del fenómeno urbanístico que se patentiza en la realidad social, y habiendo esbozado el planteamiento de éste frente al derecho nos queda observar si en la legislación Guatemalteca hay o nó un derecho urbanístico legislado. En el caso de Guatemala por ejemplo ¿tendrá la Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto -

Gubernativo 583 o la Ley de Parcelamientos Urbanos, Decreto del Congreso 1.427, o el cúmulo legislativo inconexo e inorgánico de menor importancia que se encuentra disperso en los demás cuerpos de Leyes, el carácter de cuerpo legal capaz de encauzar en su inmensa extensión el fenómeno urbanístico?. Es indudable que constituyen antecedentes legislativos, pero no cristalizan plenamente la idea del urbanismo y gestión urbanística, en su actual y total valor jurídico.

Ante la respuesta negativa que cabe a la pregunta formulada, nuestra obligación es recomendar a los estudiosos del derecho y a quienes está encomendada la creación del mismo, la facción de un cuerpo legal que regule y encauce el fenómeno social en todos sus aspectos, labor ardua y difícil que requiere dedicación y estudio por lo complejo del tema. Sin embargo no es el caso de la Ley del Suelo vigente en España, ya que es una Ley adecuada a la realidad social española, que ha llenado satisfactoriamente la laguna jurídica que se encontraba antes de su promulgación. Es una Ley imperfecta en su aplicación, pero canaliza el fenómeno.

La elaboración de un derecho urbanístico implica su planteamiento desde tres ángulos, siguiendo a Martín Blanco (89): Legislativo, Científico y jurisprudencial.

La elaboración legislativa: Analizando los apartados anteriores, llegamos a la conclusión de que se hace imperiosa la elaboración legislativa del Derecho Urbanístico, de una legislación que califica Martín Blanco de Urbanística, la cual a su entender necesita de un método de tratamiento, una interpretación e integración, una aplicación sistemática y un sucesivo desarrollo. Todo ello entraña una serie de problemas que permiten afirmar la existencia de un ordenamiento jurídico urbanístico, que no solo está formado por normas jurídi-

(89) Martín Blanco José. Estudios de Derecho Urbanístico.

cas, letra muerta en los códigos, sino también por instituciones corporativas que ordenan la realidad social, grupo orgánico y flexible, que le da la vida, como se analizará en su oportunidad.

La elaboración legislativa plantea dos temas, a decir de Martín Blanco: la creación de un sucesivo desarrollo legislativo, y la elaboración de una codificación urbanística. El primer apartado debe contemplar la reacción de una ley del suelo con capítulos referentes a la expropiación forzosa, la valorización del suelo urbano, las cédulas urbanísticas, la parcelación y reparcelación, etc. El segundo, o sea la elaboración de un Código Urbanístico, éste con sentido de compilación, es decir unificación legal ordenada y sistematizada en un cuerpo legal. Este cuerpo debe estar dotado con la mayor flexibilidad para evitar su anquilosamiento.

La elaboración científica: Surge por la presencia de una legislación que precisa de interpretación doctrinal y comentario científico. Aquí se precisa la presencia del inquieto, del estudioso del derecho que aporte sus ideas e iniciativas, para llevar a la creación de esa rama jurídica. Este derecho urbanístico que necesita la elaboración científica plantea una serie de problemas como son un concepto y su definición, la determinación y delimitación con otras ramas jurídicas; la elección del método adecuado a sus fines, señalamiento de sus fuentes de producción y la enunciación de sus principios.

Todas esas preocupaciones deben fomentarse y propagarse, usando como medios congresos jurídicos, conferencias, revistas, seminarios que puedan contribuir a ese propósito. Y finalmente como medio de divulgación de gran importancia, un curso específico en la Facultad de Derecho; con la inclusión de un apartado especial referente al Derecho Urbanístico en el curso de Derecho Administrativo. En ese sentido me parece que el curso que sobre la materia se dicta

en la Facultad de Derecho de Madrid llena ese medio de divulgación.

Elaboración Jurisprudencial: En igual forma como existe una jurisprudencia Civil, Penal y Laboral, debe pensarse en la responsabilidad -- de una jurisprudencia en materia urbanística, formada por la reunión de las actuaciones de los Tribunales en dicha rama jurídica.

DEFINICION

Antes de ofrecer una definición de Derecho Urbanístico, se debe determinar si existe o no un derecho Urbanístico, autónomo que pueda tener el calificativo de ciencia. Lucas Fernández (90) plantea tres hipótesis: a) Su naturaleza es la de un derecho Administrativo especial (Guaita); b) Es formalmente un derecho Administrativo y materialmente un derecho social (Nuñez Ruíz); Es un derecho especial -- que partiendo de normas de carácter privado y del derecho administrativo, ofrece particularidades que le separan de ambos. y un grupo de autores que lo encuadran dentro del derecho administrativo, sin darle categoría alguna, en este sentido se inclina González Pérez quién al respecto dice (91) "que si bien el uso del término derecho Urbanístico se ha generalizado ello no implica que estemos frente una -- disciplina de caracter autónomo".

Si una ciencia es realmente ciencia, (continúa) y no simplemente una colección de conocimientos, en la medida en que se nutre formalmente de sus principios, y en la medida en que desde cada uno de sus resultados, vuelve aquéllos. Para que se dé una ciencia -- particular, es necesario que se dé por objeto formalmente contemplado desde una singular perspectiva y un conocimiento sistemático del

(90) Revista de Derecho Urbanístico, nº 3 año I.

(91) "Comentarios a la Ley del Suelo" pag. 108 5.5

mismo, esto es la existencia de unos principios que no sólo sean sus cimientos, sino que recorran todo el cuerpo de la teoría, cuyos concretos desenvolvimientos conceptuales no sean sino proyecciones de esos principios, frente a un supuesto, a su vez concreto y determinado.

El llamado Derecho Urbanístico no es una disciplina jurídica autónoma, sino un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, informados por principios harto diferentes. Lo único que existe de común entre esas normas es el objeto social por ellas regulado. Por esa distinta naturaleza jurídica de las normas que la integran, el orden de las que rigen como supletorias variará en función de aquellas. Mientras en unos casos la supletoriedad la dará el Código Civil, en otras el Régimen Local o La Ley Tributaria.

Lucas Fernández, por su parte, distingue: a) El encuadramiento del estudio del llamado derecho Urbanístico cabe realizarlo dentro de la Ciencia de la Administración; b) Las leyes que en gramática jurídica se califican de urbanística, difícilmente se les podrá asignar de pleno, en todas sus normas, el calificativo de administrativas, ya que entre ellas se entremezclan preceptos que revisten naturaleza Civil, Procesal o Fiscal. Estos preceptos no administrativos no pierden su naturaleza intrínseca aun cuando su causa sea la nueva ordenación urbanística.

Las normas de la moderna urbanística son aquellas que favorecen el desarrollo sanitario y económico de las ciudades y permiten repartir el bienestar social, dice Paz Moroto (92).

Es un complejo de disposiciones legales que tienen por objeto regular las actividades administrativas que suscita la moderna transformación de las ciudades. La transformación puede estar ori

(92) Paz Moroto. Urbanismo.

ginada:

- 1).- Expansión desordenada de edificación en el interior o en la periferia del término municipal.
- 2).- El desbordamiento de éste a consecuencia del crecimiento de la ciudad, que determina anexiones de términos municipales limítrofes.
- 3).- Aparición de ciudades satélites que transforman en urbanos poblados rurales que circundan a la ciudad, contradiciéndose el concepto monocéntrico que de la ciudad se daba en el pasado, y señalan una teoría urbana descentralizada.
- 4).- El que dilatados sectores residenciales, que han ido surgiendo en las afueras de la ciudad carezcan de los más elementales servicios con peligro para el bienestar ciudadano.
- 5).- Tales sectores urbanos que viven en la ciudad y de ella, cercenan al propio tiempo las posibilidades normales de aquellas.

Las razones que hoy justifican la existencia de una legislación urbanística, está muy lejos de lo anterior, ya que la mayoría de sus normas se encaminan a la aprobación del Plan.

Núñez Ruiz (93) lo define como un "Ordenamiento Jurídico que regula el planeamiento de la ciudad, conforme a sus exigencias funcionales y su ejecución, según ciertos principios que integran la valorización político legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el bienestar público".

En la definición anterior se establecen dos aspectos básicos del Derecho Urbanístico: a) La Ordenación de la urbe. b) El régimen Jurídico del suelo.

La finalidad del Derecho Urbanístico es decir el bienestar público o bien común, es uno de los fines a que atiende el Derecho como ciencia, o estudiado desde un plano axiológico como uno de los valores que tienden a realizar el Derecho. No debemos olvidar que el

(93) "Derecho Urbanístico Español".

objetivo trazado al Urbanismo, es fomentar el bienestar y el pleno desenvolvimiento del hombre en la Comunidad siempre en provecho de la persona, nunca contra de ella. Al hablar de ordenamiento, no debe entenderse este, en un sentido normativista es decir formado por normas, pues ello implicaría fosilizarlo. Santi-Romano, apunta que el Derecho antes de ser norma es organización, posición de la sociedad donde se desarrolla; es un ente con sustantividad propia. El Derecho puede significar: a) Un Ordenamiento en su totalidad y unidad, o sea una institución. b) Un precepto o conjunto de ellos reagrupados y sistematizados.

Ello significa que ~~habría tantos Ordenamientos Jurídicos como ins~~ tituciones; Instituciones Corporativas Ordenadoras de la Realidad social. Esta concepción hace afirmar a Gastón Bardet que desde el punto de vista del Derecho Urbanístico es por naturaleza un Derecho Administrativo Especial.

Por otra parte el profesor Martín Blanco (94) considera - que el Derecho Urbanístico se basa en cinco ~~líneas~~ líneas generales, a ~~sa-~~ ber: a) Se trata de un derecho especial que partiendo de normas de Derecho Privado y de Derecho Administrativo, ofrece peculiaridades - que le separan de ambos. b) Caracterizándose además de ser un Derecho fundado en el concepto de propiedad en función social; principio que constituye la base de esta rama jurídica. La propiedad debe regu- larse como un Derecho que lleva en sí mismo el límite de la función social, integrándoles su contenido y estructura. c) Es un derecho a elaborar sobre Principios propios y genuinos de la gestión urbanís- tica; pueden citarse entre ellos; 1.- El carácter fundamentalmente social de sus normas y fines. 2.- La concepción y ordenación de la propiedad en función social. d) Es un derecho innovador en cuanto a

(94) Martín Blanco. Obra citada.

las fórmulas y figuras tradicionales tanto administrativas, como civiles y económico-financieras, las cuales son a veces insuficientes -- para el ritmo de celeridad con que los problemas Urbanísticos deben ser planteados y resueltos, lo que ha obligado a crear nuevas figuras jurídicas. e) Es un Derecho de contenido predominantemente social, por los fines que afectan al orden y ámbito nacional.

A la tesis antes formulada se le puede objetar, que si -- bien es cierto que en el Derecho Urbanístico participan normas de carácter privado y normas de carácter administrativo, se debe a la undad e interdependencia de los ordenamientos jurídicos, pero ello no permite desglosarlo del Derecho Administrativo, formando un Ordenamiento Especial.

Al fundamentarlo en el concepto de función social de la -- propiedad se esta particularizando a un ordenamiento jurídico que admita dicho concepto, pero se dá el caso de sistemas legales que admiter la colectivización del suelo, lo que echaría por tierra el concepto de Derecho Urbanístico. Ello obliga a enunciar un concepto -- flexible del Régimen Jurídico del suelo al encuadrarlo en una definición de derecho Urbanístico.

En relación al planeamiento constituye este uno de los instrumentos básicos con que se cuenta hoy día para elaborar programas y proyecciones tendientes a la solución de problemas de índole económico y social. La planificación es receptada por el Derecho Urbanístico. Las razones que pueden justificar la existencia de una legislación de esa naturaleza, puede basarse prácticamente en la elaboración del Plan y su aprobación, ya que casi todas sus normas se encaminan a ello. Los Anglo-sajones le llaman "planning law". El Plan como dice Bottoni es el intento de eliminar lo arbitrario e imprevisible en el desarrollo de situaciones. Sin embargo no puede o no debe olvidarse el concepto de zonificación "zonning" que es la aplicación

del buen sentido y de la justicia de las reglamentaciones, que rigen el uso de la propiedad privada. Es un esfuerzo honesto de los gobiernos para proveer a cada distrito de la protección y de la libertad adecuada que correspondan efectivamente a dicho distrito, como enuncia Magarín. En realidad con la zonificación se pretende evitar "el abuso del Derecho", la utilización de la propiedad privada en forma dañosa a la colectividad. Pérez Botija considera que Legislación Urbanística equivale a planning más zoning.

El planeamiento constituye la base del Urbanismo contemporáneo; siendo fundamental en la ordenación urbana. La juridificación del planeamiento se hace imperiosa para satisfacer las exigencias del ordenamiento de la ciudad. Ello le sitúa en el primer plano como instrumento calificador y ordenador del suelo.

Como ilustración agregaré las incidencias, que a juicio de Lucas Fernández, cabe señalar de la Legislación Urbanística en el Derecho (Español) (95) a) Capacidad, representación y facultad dispositiva de los derechos. b) limitación de la adquisición de inmuebles por extranjeros. c) clasificación de los inmuebles, cuando hay ordenamiento: suelo urbano; suelo de reserva humana; y, suelo rústico. d) bienes divisibles y no divisibles, en el instituto de parcelación y reparcelación. e) subrogación real, respecto a bienes concretos en la reparcelación. Debe formalizarse en Escritura Pública. f) Obligaciones Propter Rem: aquellas que se transmiten con la propiedad. g) Régimen Jurídico de la Propiedad.

A. PRESUPUESTOS JURIDICOS BASICOS QUE INFOR-
MAN A LA LEGISLACION URBANISTICA:

Cuando se intenta hacer un esquema de los Presupuestos Jurídicos o Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico, se debe hacer incapié en el sistema legal que se estudie, pues como quedó -
sentado, dichos presupuestos varían con el concepto y calificación -
que de ciertas instituciones se tenga. En el caso particular de Gua-
temala, no existe una legislación urbanística que nos permita anali-
zar presupuesto alguno: aunque como más adelante se verá se dan en -
nuestro ordenamiento una serie inconexa de leyes que tienen el carác-
ter de urbanísticas, pero que adolecen de sistematización. En tal -
virtud tomo como referencia al Cuerpo Legislativo Español.

Haciendo una breve sinopsis del conjunto de Principios que
orientan a esta rama jurídica, con los distintos comentaristas, se -
distinguen; 1) Principio social: Utilización del suelo: utilidad pú-
blica y la función social. 2) Principio económico: subordina el pre-
cio de los terrenos a los fines de la vivienda y edificación, sirvien-
do de cauce para regular los precios. 3) Principio de Planeamiento:
su instrumento: el Plan Regulador. 4) Principio de Fomento: se crea
riqueza evitando los bienes ociosos. 5) Principio de Solidaridad: -
abre camino a la Comunidad o a la Asociación administrativa de pro-
pietarios. 6) Principio de Intervención: sujeto activo el Estado; y
pasivo, la sociedad. 7) Principio de Coordinación: entre los Minis-
terios. 8) Principio de Publicidad: para los planes y ordenanzas, -
completado con la cédula urbanística.

Esta clasificación se debe a Reguera.

Núñez Ruiz (96), por su parte apunta: 1) Principio de uni-

dad de planteamiento. 2) Principio de iniciativa o cooperación. -
 3) Principio de subsidiariedad. 4) Principio de la propiedad en fun
ción social y el patrimonio municipal del suelo. 5) Principio de la
 distribución proporcional de los beneficios y cargas derivadas del -
 Plan.

Sin seguir a comentarista alguno, sino atendiendo a la im-
 portancia que en una Legislación Urbanística tienen algunos de los -
 Principios antes relacionados, distinguiré:

1. EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN FUNCION SOCIAL:

Generalidades, concepto, evolución del Derecho de Propiedad.

Es el Derecho de Propiedad un Derecho Real por excelencia
 a) Con contenido más amplio que los demás derechos reales. b) Es un
 derecho independiente, es decir que no depende de ningún otro dere-
 cho para existir. c) Es un derecho de señorío abstracto y unitario
 con existencia distinta e independiente de las facultades que lo in-
 tegrar. d) En cuanto a subsistencia, es un derecho de señorío elás-
 tico.

En función del titular que detenta la propiedad, se le pue-
 de dividir en pública y privada.

En función de la titularidad: propiedad individual y co- -
 propiedad.

En función del objeto: propiedad mobiliaria e inmobiliaria.

En función del objeto en que recae: propiedad rústica, ur-
 bana, de minas, etc.

El derecho de propiedad en sentido jurídico, se usa gene-
 ralmente como sinónimo de dominio, es decir como equivalente del de-
 recho real pleno a pesar de que hay quienes entienden al dominio co-
 mo un derecho más extenso que el de propiedad actual. Cuando se con-

signó en los primeros Códigos Civiles la definición de dominio, se escogió para estamparla la elaborada por el Derecho Romano; así el Código de Napoleón consideraba la propiedad como "El Derecho de gozar y disponer de las cosas en la forma más absoluta". En las postrimerías del siglo pasado es iniciado por "los pandectistas" como les llama Puig Peña (97), una reacción decidida contra ese modo tradicional de considerar a la propiedad. Se apuntó, que no es dable llegar a una coincidencia absoluta entre las facultades de dominio y el Derecho de propiedad, y que siguiendo la ordenación clásica no es posible explicar como pueden separarse del dominio algunas facultades, sin perder aquel su naturaleza fundamental. Hay quienes, como Clemente de Diego, suponen un concepto de propiedad más amplio que el concepto de dominio, y que éste último solo sirve para designar el Derecho más típico entre los de naturaleza real.

Como consecuencia de las críticas que suscitaron en reacción al concepto clásico de propiedad, el sistema antiguo se abandonó y se le definió haciéndosele referencia sólo a un "abstracto señorío" que posee el hombre sobre las cosas objeto de su dominio, es decir, "a una pertenencia ideal de la cosa a su propietario".

El éxito de esta nueva ordenación se debe, como dice Ruggiero (98), a que no han podido por menos de tenerse en cuenta en ella dos órdenes de consideraciones: a) que las clásicas facultades dominicales no son en realidad más que simples manifestaciones de esa plenitud de señorío general que caracteriza al dominio; b) una de las singularidades de éste es la elasticidad, o sea la aptitud de crecer y reducirse al mínimo, de tal modo que el poder del dueño puede llegar a poco más que nada, sin que el vínculo de pertenencia se

(97) Puig Peña. Tratado de Derecho Civil.

(98) Ruggiero R. Derecho Civil.

destruya.

Así en la actualidad, hay quienes conciben al derecho de propiedad como el conjunto de propiedades que ordinariamente pertenecen al propietario, pero que en determinados casos pueden faltar, por estar atribuidas a otras personas sin que por ello el legítimo dueño de la cosa, deje de serlo, pues siempre será el verdadero titular, a pesar de haberse visto privado temporalmente del dominio, conservando la posibilidad de poder volver a ejercitar su derecho con plenitud.

El fundamento del derecho de propiedad se encuentra, según las corrientes modernas, en un principio de orden racional, considerándolas como una prolongación de la personalidad humana y como una manifestación típica del derecho de la vida, que nos pone en contacto con naturaleza para la satisfacción de nuestras necesidades.

Hay así mismo, corrientes que lo fundan en un principio de orden sociológico y que lo explican en virtud de la utilidad que presta al individuo, reforzando al hombre en su lucha por la existencia y constituyendo la base de la sociedad. Así, el verdadero fundamento de la misma se encuentra en la naturaleza humana que necesita de aprovecharse de los bienes naturales indispensables para subsistir.

Para llegar a comprender la razón de ser y los alcances del sentido social que en la actualidad posee el derecho de propiedad, obligadamente se tiene que esbozar una sinopsis histórica de su evolución, que partiendo de la época primitiva en que domina el nomadismo, estadio social que hace imposible la existencia de la propiedad inmobiliaria, pues por la misma movilidad que observan los grupos en esa era, se hace incompatible con el estado jurídico del derecho de propiedad que exige el asentarse en un determinado punto para su desarrollo. Hasta la época actual, en que se lucha por sostener Doctrinas que lo justifiquen, debido al aparecimiento en el siglo pa

sado de corrientes económico-políticas que le negaron todo fundamento.

En la época del Imperio Romano, aunque es un punto muy controvertido y sobre el que existen las más difusas opiniones, parece ser que en sus orígenes la propiedad sólo se conoció en un pequeño límite, reducida el área del derecho familiar y delineada materialmente en un lindero territorial pequeño, circunscrito a las cosas muebles. El resto de la tierra seguía una estructuración colectiva dominante en las épocas más antiguas. Posteriormente se fué extendiendo el área de la propiedad privada, a tal grado que se realizó la total integración de las tierras Romanas en manos de particulares (ciudadanos de Roma), o en manos del Estado. Esta última situación jurídica quedó estampada en las Doce Tablas, Instituto Jurídico que dotó al derecho de propiedad privada de una energía Jurídica extraordinaria en favor del propietario, frente a terceros capaz de desplazarlo cuando aquél se viere amenazado en ser desposeído, esto en sus relaciones externas; y para poder ser utilizado del modo más absoluto y soberano, en las relaciones internas.

En la Edad Media se produce una honda transformación en el concepto y características del Derecho de Propiedad que le hacen aparecer como fundamentalmente distinto del anterior. Razón que obedece a las costumbres de los pueblos Germánicos y a las necesidades que surgen, después de la caída del Imperio Romano, provocada por la invasión de los Bárbaros al mismo. Los sistemas sociales del patronato y la concesión de enormes cantidades de tierra destinadas al cultivo, que se encontraban en manos de los Señores Feudales, hizo nacer una nueva concepción de la propiedad. Así mismo, otra de las principales características de la época la constituyó la unión de la soberanía y la propiedad territorial, y la división de esta última en sus dos formas de dominio: a) directa y b) útil. Tuvo la propiedad

en este periodo un carácter eminentemente político, pues servía para premiar las actuaciones de los Señores Feudales en la guerra, disponiendo a su antojo los Reyes de grandes extensiones de tierra. La institución del beneficio presidía en esta época, representando la cúspide de ese orden social y económico precedido por dicha institución.

Al resolverse el problema político de la desmembración del poder, en el movimiento político que centralizó la soberanía en el monarca e hizo pasar la autoridad totalmente a manos de los Reyes, asestó el golpe de muerte a las autonomías feudales. En cuanto al problema económico social creado por la jerarquía de los propietarios que al amparo del feudalismo habían acaparado grandes extensiones de tierra, se resolvió cuando se produjo la Revolución Francesa, que constituye la conmoción más grande que ha sufrido la humanidad y que consideró al derecho de propiedad como un Derecho Subjetivo, rabisamente individualista, destinado a producir un beneficio a su titular, quedando cristalizado este Derecho en el Código de Napoleón que lo definió: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las Leyes o por los reglamentos".

Como se puede observar, constituye un Derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, proclamando que la propiedad es generalmente libre, suprimiéndole de las cargas y limitaciones que pesaban sobre ella. Este concepto proclamado por la Revolución Francesa, fué sostenido por el liberalismo individualista del siglo XIX.

Frente a la corriente que sostiene el Derecho a la propiedad privada, se presenta la tesis de la propiedad colectiva. Ella parte de la Doctrina Marxista que considera la propiedad del suelo como atributo del Estado. Este punto de vista permite a los organismos públicos adueñarse de la plusvalía que nace como consecuencia de

la urbanización.

En esta orientación colectivista, hay países como Suecia, Inglaterra, Holanda, que se limitan a socializar la plusvalía congelando el valor del suelo de ensanche, para evitar que se produzcan aumentos especulativos. Y otros como la URSS, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, que parten de una nacionalización total del suelo Urbano. Hay que puntualizar que este sistema no se da puro en los cinco países aludidos, ya que en cada uno de ellos presenta una modalidad.

Es interesante ver como el sistema de propiedad apareció - en algunos países americanos, así por ejemplo: antes de la llegada - de los Europeos a la América, puntualmente en Meso América el concepto de propiedad fundaria no se dio, ya que las tierras de cultivo - pertenecían a la comunidad, estrictamente a los reyezuelos o caciques de cada grupo. No es pues sino hasta la llegada de los españoles y - la aplicación en sus dominios de las Leyes Indias, en que ella se manifiesta. La Corona Española concedió la tierra de acuerdo con el - rango y situación social de las personas, de modo que esta categoría determinaba la extensión, emplazamiento y valor de la propiedad asignada. En la América del Norte el fenómeno se presentó distinto, ya - que Gran Bretaña concedió grandes extensiones de tierra a gobernantes y compañías comerciales.

Después de la independencia el sistema de propiedad en Latinoamérica se conservó con los mismos rasgos de la época colonial; no así en los Estados Unidos donde el Estado adquirió por compra una gran cantidad de tierras que pertenecían a otras naciones y por la - anexión de Texas y Nuevo México. La política adoptada por las autoridades se centró en la repartición en manos de particulares de dichas tierras (cesión) y conservación de zonas que pudiesen tener algún - interés.

En Suecia antes del siglo XIX la propiedad privada era ca-

si desconocida. El suelo o bien pertenecía a la Corona, o a la ciudad. Los dueños de inmuebles pagaban un canon en concepto de uso de solar sobre el que estaban contruidos. En tal virtud el alcalde podía instar al dueño de un inmueble a cambiarse de sitio.

El poder público llevado por la urbanización impone al Derecho de propiedad tres soluciones: 1) Países socialistas en los - que la solución deriva de su doctrina; 2) Países de economía de mercado libre: donde el poder público y la opinión pública tomaron medidas necesarias; 3) Aquellos países que no plantean solución.

Nuevas orientaciones: el sentido social de la propiedad

Los tiempos modernos han presenciado en algunos países el paso violento del Derecho de propiedad originado en el Derecho Romano y normalizado en el espíritu de los Códigos Civiles del siglo pasado, a la propiedad colectiva, el poder del Estado, que representa el Comunismo. Choque provocado por las consecuencias que se produjeron con el aparecimiento del concepto de propiedad individualista - que se sostuvo en tiempos del liberalismo. Como apunta el tratadista español Puig Peña (99): "...De un todo a una nada. De un propietario con Derecho Subjetivo absoluto, con todas las atribuciones jurídicas sociales que ello suponía, a un simple servidor del Estado, sin ambición, sin una nada en el porvenir".

Previniedo el choque y tratando de evitarlo, poco a poco va haciendo su aparición una tercera fuerza que sintetiza la tónica actual del Derecho de propiedad: La Doctrina Solidarista. Este movimiento nació en el siglo pasado a raíz del aparecimiento de las enciclicas Papales de León XIII, quedando formulada desde el punto de - vista político a principios de la Primera Guerra Mundial 1.914y1.918, consagrándose en la Constitución de Weimar de 1.919, que en su artí-

(99) Puig Peña. Obra citada.

culo conducente reza: "La propiedad obliga. El uso estará igualmente en el interés general". Es decir, se inicia una corriente de evolución que convierte al Derecho de propiedad en un elemento que debe utilizarse por el dueño en provecho de la colectividad, en una función social. En esta nueva orientación el Derecho de propiedad deja de ser absoluto, ya que siendo su característica primordial la de hacer acrecer la riqueza social, su abuso o la falta de su ejercicio provoca la intervención estatal, que se traduce en diferentes actos de restricción o de imposición limitativos del uso o disponibilidad de la cosa. Por otra parte, deja de ser exclusivo de su titular, pues teniéndose que ejercitar en armonía con la colectividad, puede obligarse al propietario a compartir su disfrute, ya con los demás particulares o con el Municipio. Así mismo pierde la categoría de perpetuidad que poseían en las antiguas legislaciones, porque su aprovechamiento o su uso en contra de los intereses de la comunidad, puede originar facultades en el Estado, que le permitan incorporar la propiedad particular en su dominio, mediante el instituto de la expropiación forzosa.

Precisar los límites del alcance y significación de esta nueva orientación es bastante difícil, por considerárseles un concepto muy vago e indeterminado. Sin embargo, se le puede conceptuar en términos generales como una corriente ideológica que negándole a la propiedad su tradicional carácter absoluto, exclusivo, ilimitado y libre de cargas y limitaciones, le asigna un nuevo contenido, no solo en la facultad conferida a su titular de impedir cualquier abuso, goce o disfrute indebido de su derecho, sino también el deber u obligación de realizar actos positivos en beneficio de la colectividad; e imponiéndole en su ejercicio una serie de limitaciones y restricciones en favor del interés colectivo, para progreso y mantenimiento del orden social.

En el régimen jurídico de la propiedad es donde más se patentiza la presencia del derecho urbanístico, en el derecho civil (100); la legislación urbana impone una serie de limitaciones a la propiedad: 1) Calificación del terreno como solar, previo a la edificación. 2) Obtención de licencia municipal para parcelar y reparcelar (en las legislaciones en que aparece este instituto). 3) Debe de mantenerse los terrenos, edificaciones, etc. en condiciones de seguridad, y ornato. 4) Debe de ejecutar obras de conservación y reforma en fachada, espacios visibles desde la vía pública, aunque no se incluyan en el plan de ordenación obras que realizan los propietarios. 5) Edificación en los solares en un plazo determinado, incumplimiento que permite la inclusión del solar en el Registro de Solares que para el efecto obra en la Municipalidad. 6) No puede desviarse el uso de los predios del destino previsto en el Plan. 7) Establecimiento de Servidumbre, cuando se hiciere necesaria en la ejecución de un Plan. Al principio se sigue a través de convenio con los particulares y luego por el proceso de expropiación en los casos siguientes: a) cuando se hiciera necesaria para la ejecución de un plan sin que sea necesaria la expropiación del dominio. b) Autorización de la autoridad de urbanismo. c) Que no exceda la indemnización de la mitad del importe de la que correspondería satisfacer por expropiación absoluta. 8) Derecho de superficie. 9) Arrendamiento. 10) Asociaciones Administrativas de propietarios, cuya naturaleza jurídica se considera configurada con las asociaciones consorcio de propietarios. Se caracterizan por: a) la calidad de miembro de los mismos se determina por una relación real de propiedad o posesión de ciertos inmuebles, b) El fin que se propone el consorcio es una ventaja que interesa a los fundos. c) Las obligaciones -

(100) Lucas Fernández. Fines y ... "Revista de Derecho Urbanístico" nº 3 año I.

de los consorcios de contribuir proporcionalmente a los gastos de la obra objeto de consorcio, gravan como carga real los mismos fundos, o bien obligaciones Propter Rem. 11) Sociedades mercantiles. Empresas de economía mixta. Sociedades en general con fines urbanísticos. 12) Responsabilidad civil, indemnización por daños. 13) Derechos de garantía.

El dominio es el Derecho Real que concede a su titular las más plenas facultades sobre la cosa; pero su Derecho de exclusión no es tan amplio que impida ciertas limitaciones que redunden en beneficio de la colectividad, es decir, se hace reinar el interés público sobre el interés particular.

Así en este nuevo concepto, la propiedad ya no solo es un Derecho, sino constituye además un deber; es un Derecho porque implica, para el propietario la facultad plena, omnímoda, de usar, gozar y disponer de la cosa; y, al mismo tiempo, es un deber porque conlleva la obligación de no usar, de no gozar y de no disponer de la cosa. Por consiguiente, no puede el propietario dejar sus tierras sin cultivo, sus solares sin construcción, sus capitales improductivos etc., pues posee con la sociedad la obligación de satisfacer ciertas necesidades colectivas, así como la de hacer acrecer la riqueza social y merced a ella, la interdependencia social. Se halla el propietario socialmente obligado a cumplir aquel menester, no pudiendo ser protegido por la sociedad si no cumple y solo en la medida en que lo hace.

Además de dichas obligaciones activas, tiene otras que por su naturaleza se le consideran negativas; es el caso de ciertas limitaciones y restricciones en el ejercicio de su derecho a modo de dar cumplimiento a ciertas exigencias de la sociedad; por ejemplo, la limitación que existe en las construcciones para que no se excedan más allá de cierta altura máxima y cierta altura mí-

nima; en la fijación de ciertas condiciones de higiene, seguridad, prestación estética, hasta la prohibición de su uso; así mismo, ciertas medidas preventivas de seguridad, que autorizan la reparación o destrucción de edificaciones que se encuentren en estado ruinoso o peligroso; las medidas tendientes a controlar el monto de los bienes privados, para determinar el pago de ciertos tributos.

El problema se hace patente al tratarse de encontrar el límite hasta donde pueden llegar las prestaciones activas del prestatario y las restricciones al ejercicio de su Derecho, impuestas por el Estado en beneficio del interés colectivo, sin compensación alguna. La Doctrina fija los siguientes principios: a) las restricciones o limitaciones al derecho de propiedad, por parte del poder público no afectan más que al derecho de uso de la cosa, b) si afectaren al derecho de goce o disfrute total, e impidieren la facultad de disponer, constituyen el caso típico de expropiación que deben recompensarse en forma justa, c) si fuese una servidumbre administrativa que implicase un gasto al propietario o algún desmembramiento o detrimento en la propiedad, existe obligación también de compensarse en forma equitativa. Así, en la actual Constitución se considera: artículo 71: "no podrá exigirse indemnización alguna por la constitución de servidumbres de utilidad pública, excepto como compensación por los daños efectivamente causados al patrimonio". d) si se hiciere necesario para la constitución de una obra o servicio social de utilidad o necesidad pública o interés social, el estado podrá expropiarla previa compensación.

En la legislación Guatemalteca hizo su aparición el concepto de propiedad en función social, en la Constitución de 1.945; constituyendo uno de los productos del sinnúmero de reformas propugnadas por la Revolución de Octubre, y transplantada a nuestro medio de algunos textos legales de vanguardia, que manifestaron una preo-

ocupación por crear condiciones propicias para mejorar la producción Agrícola e Industrial consideradas de importancia vital para el desarrollo de nuestra comunidad.

En ella se otorga no solo el derecho de reservarse el Estado la propiedad originaria de la tierra y demás fuentes de producción sino también el de regularizar la extensión y condiciones de explotación de los inmuebles rústicos de dominio privado, con el objeto de lograr la armonía entre el interés privado y el interés colectivo. Consideraba dicha Carta Magna en su artículo 90 " el Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley por motivos de necesidad o interés público o utilidad nacional". Lo cual daba margen a aplicarse en tres sentidos: a) en la prohibición de latifundios y en las limitaciones al derecho de propiedad por razones de seguridad del estado. En este primer aspecto se sientan las bases para una Reforma Agraria, que es de necesidad en nuestro medio para cumplimentar el desarrollo de su economía, asimismo la creación de impuestos onerosos para las tierras ociosas y por último la prohibición a los extranjeros de adquirir tierras en la faja fronteriza; b) En medidas impuestas a la libre disposición a los bienes de tal manera que su ejercicio sea fuente de progreso y bienestar general; c) En la expropiación forzosa por causas de utilidad o necesidad pública o el interés social.

En la Constitución de 1.956 desapareció parcialmente el concepto de función social en el Derecho de Propiedad. El artículo 124 de dicha Carta Magna consideraba: "se garantiza la propiedad privada. El estado debe asegurar al propietario las condiciones necesarias para el desarrollo y utilización de sus bienes". Se mantuvo en dicha Constitución el estatuto de expropiación forzosa y en cuanto a la regularización de la tierra ya no se hace referencia a

los latifundios sino en particular a las tierras ociosas creándose un Estatuto Agrario para su regularización. Así mismo en ella se mantuvo la prohibición expresa a los extranjeros de poseer tierras en las zonas fronterizas, artículo 127.

En cuanto a la actual Constitución, solo haremos referencia al artículo 69 que al respecto reza: "se garantiza la propiedad privada. El Estado tiene la obligación de asegurar al propietario las condiciones indispensables para el desarrollo y utilización de sus bienes. La Ley determinará las obligaciones y los derechos del propietario". Como se puede observar en ambas Constituciones ha desaparecido el concepto de la propiedad dado en función social, que nos mantenía aparejados a las legislaciones modernas que tratan de solucionar los problemas sociales de la humanidad perdiéndose una victoria legislativa, producto de un movimiento nacional progresista, imbuido de los problemas de nuestro pueblo y con espíritu nacionalista, realmente decidida a iniciar una evolución en nuestra estructura política, social y económica.

En realización del Derecho urbanístico se hace indispensable imponer y efectuar dicha función social de la propiedad, porque si el público reconoce y ampara el régimen de propiedad privada, debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la comunidad. Para la índole de nuestro estudio, el régimen jurídico del suelo encaminado a usarlo conforme a la función social, resulta uno de los cometidos más difíciles y delicados que haya de afrontar la ordenación urbanística.

Existen una serie de problemas relativos al suelo que indiscutiblemente urgen de una solución marcada dentro del cauce jurídico. Entre ellos: a) la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizarlos y construir a precios de justa estimación con el

objeto de salvar la escasez de viviendas. En la evaluación de los terrenos que circundan el área urbana prepondera la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o de ventas futuras, que se incorporan así como valores adicionales al valor actual del terreno, computándose en esta forma la plusvalía, que en un momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tomar en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando efectivamente llegue a realizarse, como resultado de las obras en proyecto, deben revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. La verdad es que suelen ser precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se imposibilita o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables. El beneficio que pueda obtenerse de la transformación de terrenos agrícolas en solares urbanos, es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien realice las urbanizaciones determinantes de aquella mejora, y subsiguientemente el incremento del valor territorial. Pero en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha llevado a cabo urbanización alguna, ni desembolso por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica una especulación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad; b) la imposibilidad de disponer de terrenos amplios para determinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y ornamiento de las poblaciones, y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos; c) la falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para la creación de vías de comunicación y espacios libre; en segundo término, al pago de las obras de

urbanización; y por último, distribuido en forma justa a los propietarios, en tal forma que desaparezcan las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos, mientras se niega o limita extremadamente a otros. Así debe incluirse en una legislación urbana una clasificación del suelo atendiendo a su situación y destino.

En conclusión se puede establecer de lo antes expuesto que se dan tres posturas frente al Derecho de propiedad: a) una postura, liberal, que impide la intervención estatal para configurarla. La propiedad en sentido absoluto, es una Ley fundamental. b) Una postura que colectiviza la propiedad, es decir, la nacionalización de la propiedad para solucionar los problemas de especulación del suelo urbano. c) Unas posturas intermedias, que tratan de armonizar los intereses privados y los intereses colectivos. Actualmente se reduce el problema a resolver el conflicto propiedad - planeamiento. En esta postura intermedia destacan: 1 - La Legislación Francesa, que estructura la propiedad en sentido funcional; la corporación actúa en la preparación del suelo urbano y en la adquisición de terrenos, para influir en la oferta de solares, utilizando como instrumentos, la expropiación y el Derecho de preferente adquisición en zonas a urbanizar y en zonas de ordenación diferida (Zonas de reserva urbana). En el V Plan de Desarrollo Francés se ha presentado el proyecto de ley de orientación urbana y de suelo así:

1) Medidas Mise en Condition de la propiedad privada: Un condicionamiento de la propiedad por su adaptación a la urbanización. En ella se dan tres grupos de medidas: a) Medidas que tratan de activar el derecho de propiedad: 1) Participación directa del propietario en ciertas operaciones de urbanismo. Se agrupan para la ordenación reparcelación. Ello en: a) Constitución de una asociación

sindical de propietarios, libre porque supone el acuerdo unánime.

b) Constitución de oficio de una asociación sindical de propietarios en base de una decisión de la prefectura.

2) Acelerar la expedición del permiso o licencia para la construcción.

3) Cambio en el régimen de la propiedad comercial, lo que hoy es un obstáculo a la renovación urbana y al equipamiento comercial de las zonas de nueva urbanización. La solución se dio en un contrato de nuevo tipo "la concesión inmobiliaria" (se confiere el disfrute por el propietario, a un concesionario, comerciante o artesano) por un plazo, y por una renta anual revisable.

b) Sustitución de las técnicas del planeamiento urbano. El plan de urbanismo se sustituye por dos documentos: 1) Esquema director: grandes líneas de ordenación de la población y primeras fases para la ejecución de la ordenación. 2) Plan de ocupación de los suelos: previsión a medio plazo del esquema directo señala para un período limitado las obligaciones y garantías de los propietarios. Empleo de dos técnicas: 1) Reglas de urbanismo; 2) técnica nueva, los planes de ocupación fijarían un coeficiente de ocupación por zonas. El procedimiento de los coeficientes permite la supresión de los actuales perímetros de población. Además pone en antecedente al municipio de las cantidades por aumento o mayor densidad que quedarían afectas a la financiación de su equipamiento y a la formación de reservas de suelo; y financiaría y adecuaría los equipamientos al progreso de la construcción. Regularizaría el mercado de terrenos.

En cuanto al mercado de terrenos, con la creación Medidas fiscales, así: Medidas previstas en el proyecto: a) establecimiento de una exacción o tasa local de equipamiento. Una participación uniforme de los constructores a través de gabelas por cada

Municipio. b) Renovación de las tasas para el pago de la plusvalía

2 - La Legislación Inglesa. En ella destaca la "Ley sobre nuevas ciudades" de 1.946 que en sus disposiciones considera la propiedad del suelo urbano conservada por la corporación promotora, pudiendo arrendar el terreno por 99 años. Y lo referente a la problemática compensación Plusvalía.

3 - La Legislación Italiana, que considera la propiedad en función social. El propietario puede ejercer sus derechos no solo dentro de los límites, sino con la observancia de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico. Destaca como instrumento de actuación la expropiación. La ejecución del plan regulador puede llevarse a cabo a través de consorcios obligatorios de propietarios y por medio de antes autónomos especiales.

El régimen del suelo y su clasificación: La Historia del suelo se encuentra fuertemente ligada a la evolución del Derecho de propiedad, ya que es en dicho apartado del Derecho Civil, donde alcanza su primera regulación Jurídica. El suelo empieza siendo regulado en el Derecho Romano como la cosa inmueble por excelencia; dividiéndolo en predios rústicos y predios urbanos. Significa para este régimen Jurídico en su raíz Etimológico: (Solum) Superficie de tierra, sitio, solar o territorio. En este instituto Jurídico se realizó una clasificación del mismo, atendiendo al espacio donde se encuentra ubicado: suelo, subsuelo y supersuelo; división que persiste en los cuerpos legislativos de la actualidad. Esta clasificación, a decir de Sohm, correspondería a los límites hasta donde se admitía el Derecho de propiedad, en las viejas instituciones que, dicho sea de paso, se extendía a las tres posiciones especiales antes indicadas.

Con la caída del Imperio Romano, y la invasión de los Bárbaros, la propiedad territorial, de la que el suelo es objeto, adquiere cada día mayor importancia, representando el poder y la

riqueza, especialmente durante la Epoca Feudal, cuya más acusada característica la constituye la división del dominio del suelo en dominio útil y dominio directo.

La Revolución Francesa que ~~echó~~ por tierra la artificiosa clasificación del dominio instaurada en épocas del Feudalismo, conserva como vestigios la supervaloración de la propiedad inmueble y la regulación especial que pasó a integrar el cuerpo de los códigos civiles. Si el Derecho de propiedad recae, como se dijo, fundamentalmente sobre el suelo, también a este le afectan -- las medidas restrictivas que se introducen a las facultades del propietario en aras de la función social y que se les ha dado en llamar "Limitaciones del dominio". Entre estas limitaciones se encuentran las servidumbres, la expropiación forzosa impuesta por el poder público en caso de necesidad pública, interés social o beneficio colectivo, siguiéndose un procedimiento regulado en leyes especiales. En los Estados Unidos, la influencia estatal sobre el empleo o utilización del suelo, se deriva de tres bases de autoridad o poder legal: 1) la autoridad fiscal y la potencia adquisitiva. 2) El derecho de expropiación forzosa y 3) la facultad inspectora o policial.

Haciendo un paréntesis diremos que es en la ordenación y aprovechamiento del suelo, es donde se encuentra centrada la actividad urbanística, a este respecto Charles Abrams (101) dice -- "la tierra no escasea para el hombre urbanizado. Existen desde luego, problemas de aprovechamiento efectivo y de organización de su suelo, pero el sistema de vida urbano, permite hacer uso de -- cuanto espacio necesita para trabajar, dormir, divertirse y dedicarse a toda una intensa gama de otras actividades. Ello ha cambia

(101) Abrams Charles. El aprovechamiento del suelo en las ciudades.

do la valoración sobre el mismo, el antiguo afán del hombre de extenderse a otras tierras, puede reencauzarse hacia una intensiva expansión de las oportunidades de trabajo y vivir en la región --- donde reside. Lo que reduce una de las causas de la guerra de conquista: la necesidad de espacio vital. Hoy las naciones urbanizadas se ven enfrentadas a problemas de distribución de lotes de terreno y la ubicación de las diversas actividades, más que al deficit de espacio Per se. En los países menos desarrollados, el problema espacial en la ciudad es de diferente clase: lo constituye el problema de alojamiento de los emigrantes de campo - ciudad; - que se instalan en todo espacio desocupado y no solo en las afueras. Tales núcleos, a los que no se sabe si cabe la denominación de urbanos corren el peligro de incendio. Los Ayuntamientos de estas ciudades se ven impotentes para ejercer controles, y poco pueden hacer por arreglar la situación de dicha gente. Además, en estas ciudades existe otro problema: el de la especulación, que lleva a otro: la elevación inmoderada del precio del terreno.

Para imponer orden en dicho caos, es imprescindible que los Ayuntamientos establezcan una adecuada fiscalización del aprovechamiento del suelo. Ello tanto en el caso de que el terreno --- sea particular o público. En éste, su aprovechamiento se acondiciona por la presión del mercado y por la opinión pública.

Se puede hacer uso de tres procedimientos para el aprovechamiento del suelo urbano: 1) La Reglamentación, ella se ha --- ido desarrollando de tal forma que actualmente se dispone de Códigos de edificación, de ordenación de zonas específicas en relación con el aprovechamiento del suelo y hasta de control de alquileres. Esta política de reglamentación ha sido un fracaso en los países subdesarrollados.

2) Exacción, impuestos sobre suelos: es más efectivo -

que la primera, ya que es más poderoso, y a la vez flexible instrumento para encauzar el desarrollo deseado. Por ejemplo en aquellas medidas de orden impositivo para los solares sin edificar pasado un plazo. (con ello se evita la plusvalía). Sin embargo en todas las ciudades del mundo, dice el autor, este medio sigue -- siendo tan precario que en lugar de dar impulso al desarrollo de la ciudad, lo frena.

3) Adquisición pública de los terrenos: A través de él se adquieren terrenos, por el Estado ya no con fines tradicionales de obras públicas, sino con destino a la industria, el comercio, o la vivienda y demás servicios públicos. Esta medida, es la única (entre las tres) que compensa al titular de la desposesión de que es objeto. Asimismo, los límites la propiedad se han reducido al espacio ocupado por la superficie, es decir al suelo y en los espacios correspondientes al subsuelo y supersuelo se -- extiende únicamente a aquella parte que sea indispensable para -- el propietario; nuestra legislación civil en el Artículo 473 con sidera: "la propiedad del predio se extiende al subsuelo y sobre suelo, hasta donde sea útil al propietario, salvo disposiciones de leyes especiales". La Constitución de 1.956, en uno de sus ar tículos reza, que el subsuelo es nacional, y la Carta Magna que entró en vigor en el 66, en el inciso 5º del artículo 129 incluye al subsuelo como bien nacional. Es decir que el régimen de la propiedad inmueble se refiere específicamente al suelo, el cual es susceptible de clasificarse en suelo urbano, que corresponde al área de influencia urbana y suelo rural. En el primer grupo -- se encierra a la ciudad y terrenos circunvecinos que la rodean, "donde se hace sentir los efectos de su crecimiento y el desarrol lo de sus funciones dentro de un término previsible", como dice el artículo 1º inciso A, y el artículo 6º del Decreto Presiden-

cial 583. Y el suelo Rural que se encuentra formado por aquella zona no comprendida en el suelo urbano y que lo rodea. Fuera de dicha clasificación, aunque no se encuentre debidamente especificada, no existe ninguna otra en nuestra legislación.

Para la índole del Derecho urbanístico se hace necesario una clasificación del suelo urbano; así, en los cuerpos legales de otros países que regulan el Derecho estudiado, se realiza una clasificación del suelo; por ejemplo, en España en la Ley del régimen del suelo y ordenación urbana, del 12 de Mayo de 1.956, le clasifica: en suelo urbano, suelo de reserva urbano, suelo rústico. El suelo urbano regulado en el artículo 63 de la citada Ley, comprende: a) los terrenos comprendidos en el perímetro que define el casco de la población; b) los que estén urbanizados; c) los que aún sin urbanizar se encuentren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado el plan de ordenación. En el segundo apartado del mismo artículo, los terrenos del suelo urbano se les clasifica atendiendo a su destino en la ordenación, en la siguiente forma: a) Viales, dedicados a calles y plazas; b) parques y jardines; c) de edificación pública, y de edificación privada. En el tercer apartado en el artículo en mención se estipulan los efectos de la ley para aquellos terrenos que tengan la calidad de solares comprendiendo aquellos susceptibles de ser edificables y urbanizados con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el plan y cuando no lo contradigan; precisando que la parcela tenga la vía de enfrente pavimentada, encintado de acera y que disponga del suministro de servicios públicos de agua, -- desagües y alumbrado eléctrico.

El suelo de reserva urbana se encuentra regulado en el artículo 64 de esa misma ordenación, el cual lo constituyen aquellos terrenos comprendidos en un plan general de ordenación para

hacer urbanizables, y que no se encuentran clasificados dentro -- del párrafo primero del artículo anterior, o sea de la regulación del suelo urbano. El suelo rústico que lo constituyen los terrenos que no fueren incluidos en uno de los artículos anteriores. Artículo 65 de la Ley Española. El objeto de la anterior clasificación se encuentra en ciertas limitaciones específicas para cada -- área: así el suelo urbano se le sujeta a la restricción de no poder ser edificado hasta que la parcela no llene los servicios públicos mínimos de urbanización que la ley específica; asimismo, -- sirve para determinar las zonas que podrán ser destinadas a la -- construcción de industrias, residencias, etc., atendiendo a razones de seguridad y salubridad que se encuentran especificadas en el plan regulador; es decir, la zonificación. Y algunas otras -- obligaciones que pesan sobre los propietarios del suelo urbano como ceder terrenos viales, parques, jardines y costear la urbanización de modo y en la proporción que se ajuste a los planos. Es -- también obligación edificar los solares bajo la carga de expropiación en un plazo determinado.

En cuanto al suelo de reserva se le restringe a no poderse realizar obras o instalaciones, ni determinar los terrenos a usos o aprovechamientos distintos de los que destine el plan -- general de ordenación.

La propiedad de los terrenos de suelo rústico también se encuentran ligados a una serie de limitaciones.

La Ley Española provee las facultades de dominio sobre los terrenos, atendiendo a la clasificación urbanística que de -- ellos se haga, instituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las -- limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana. En la exposición de motivos de la citada ley Española, se considera que el ideal lo cons

tituiría que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, adquirida en una forma justa, obligándose las corporaciones municipales o el propietario a urbanizarla con el objeto de entregarla a las personas que pudieran edificar. Este pensamiento, por supuesto, es utópico, pues la adquisición de dichas extensiones territoriales necesariamente exige grandes erogaciones de dinero que el estado se encuentra en incapacidad de desembolsar; además, causaría graves estragos en la propiedad e iniciativa privada. No obstante, si la adquisición total de las superficies afectas por el planeamiento es imposible ya que escapa a las posibilidades económicas del estado, y conlleva una serie de consecuencias perjudiciales, es, en cambio asequible a las corporaciones municipales la adquisición de terrenos que puedan servir de reguladores del precio en el mercado de valores. La Ley prevé la constitución de patrimonios municipales del suelo, con carácter obligatorio para los municipios de más de 50.000 personas. Además los actos de parcelación, en cuanto implica la división de terrenos en porciones adecuadas, tiene vital importancia en la acción urbanística, por lo que deben regularse en la mejor forma para la óptima utilización. Así, no debe de permitirse el fraccionamiento de terrenos sin un previo planeamiento. Además, en dicho cuerpo de leyes se regula la reparcelación, pues ésta permite no solo regularizar lotes, sino contribuir justamente a distribuir los beneficios y cargas derivadas del planeamiento. Con el fin de superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación a la que hay que atribuir la escasa superficie dedicada a espacios libres. En ella se da lugar entre todos los propietarios de una manzana, a una comunidad en la que cualquier propietario podrá exigir la reparcelación de los terrenos, cuando resultasen destinados a zonas

verdes o viales en desproporción de los beneficios y cargas del parcelamiento, se facilita la acción urbanizadora entorpecida por los propietarios de terrenos destinados a espacios libres, cuando observan la despreciación de los mismos con un enriquecimiento de los demás.

Se hace imprescindible en este apartado, de apuntar el concepto de solar, por ser éste la unidad espacial por excelencia, que es objeto de calificación jurídica. La jurisprudencia española según el profesor González Berenguer (2) fija 4 nociones de solar; no obstante prevalece la otorgada por la Ley del Suelo en su artículo 63 inc. 3. Ello supone: 1) Que dicha definición es tan solo eficaz "a los efectos de esta Ley". 2) Que ha de tratarse de superficies de suelo urbano, éste es, aquel que se encuentra edificado en sus 2/3 más el urbanizado, más el ordenado. Todo ello supone un plan. 3) Que ha de tratarse de superficies con aptitud física y jurídica para edificar. 4) Que ha de tratarse de terrenos efectivamente urbanizados. Ello significa que ha de tener: - a) Que cumplir con el plan. b) en su defecto que la vía a la que la parcela dé, posea los siguientes servicios: I) Pavimento; II) Encintado; III) Agua; IV) Alcantarillado; - V) Alumbrado público.

En definitiva pertenece al Plan la posibilidad de ampliar o restringir el concepto de solar, lo cual se da, para evitar que, la falta de alguno de los puntos que, lo califican como tal, no pueda impedir la actuación legal.

En conclusión, el concepto de solar lo integran tres elementos: a) Interno: el de terreno (edificado o no en las condiciones del artículo 142 inc. 3); b) otros dos externos: el es-

(2) González Berenguer. Teoría y Práctica de la Ley del Suelo.

fuerzo de la administración a la colocación de servicios (artículo 63 inc. 3 en defecto del Plan) c) El hecho de que el Plan califique al terreno edificable.

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

La reducción del suelo urbano, de manos particulares en dominio público del Municipio, se conoce con el nombre de municipalización, que es en términos generales una socialización del suelo urbano: Solución drástica, que alcanza en ciertos casos al suelo - de extensión urbana, pero que se plantea ante los obstáculos que - dificultan la acción urbanística. Sólo así puede combatirse la especulación, los defectos que presenta el mercado de solares y la carestía de tierras urbanizables. La extensión de la propiedad pública se llevaría en dos dimensiones: a) el espacio; y b) el tiempo. A este respecto Göran Sindénbladn (102) en su trabajo sobre Estocolmo, puntualiza "que la capacidad de esta ciudad para planificar su desarrollo físico, económico y social, debe atribuirse a un factor decisivo: la propiedad pública del suelo. Si los incendios, prosigue, hicieron necesaria la planificación, el control del suelo por la administración municipal la hizo posible". Una vez que - los terrenos han pasado a ser propiedad municipal; el municipio - continua manteniendo su control sobre la revalorización del suelo mediante el arrendamiento (no venta) de los terrenos cedidos a los nuevos explotadores de los mismos.

En este mismo sentido se han inclinado los ingleses, que han adoptado dicho criterio sobre todo a partir de 1.946 con la reconstrucción después de la guerra y la construcción de las nuevas

ciudades. De acuerdo a él los terrenos adquiridos por los organismos encargados de la urbanización, deben seguir siendo de propiedad pública, prevaleciendo el inquilinato como contrato que permite el uso del suelo.

La Ley del Suelo española considera a la municipalización - como un objetivo loable, pero no realizable, por los cuantiosos gastos que habría que emprender, la aniquilación de la iniciativa privada y en general el atentado contra la propiedad privada (103).

Es de señalar que en la URSS, donde el sistema político-social obliga al sistema colectivo de construcción; se ha introducido - un sistema privado de construcción que indudablemente es un desvío de los principios económico-políticos, pero que los dirigentes han considerado necesarios para alcanzar la meta trazada en ese renglón para - 1.980 (104). No se puede poseer la tierra, pero si se puede hacer uso del derecho de propiedad sobre sus propias casas urbanas o suburbanas. Se puede adquirir un apartamento cooperativo. Es decir que se va reconociendo el anhelo y la necesidad de que toda persona pueda disponer de una residencia de su propiedad.

Como pasa a otros países, obviamente la adquisición de terrenos por la municipalidad implica una erogación de dinero que nuestra Corporación, no se encuentra en posibilidades de sufragar, por lo que cualquier medida en ese sentido llevaría a una auténtica confiscación. Por que los terrenos periféricos de la ciudad han alcanzado precios elevados, como consecuencia de la revalorización que en general ha observado la propiedad.

No obstante en la Legislación Extranjera se da una solución que parece más viable, ello es la creación de un Patrimonio Municipal,

(103) Exposición de motivos de la Ley del Suelo.

(104) Michel Anselme. La construcción en la Unión Soviética.

constituido por aquellos terrenos que compra la Municipalidad, con el objeto de formar una reserva de terrenos que pueden servir de freno a las alzas del mercado. Este patrimonio posee una serie de características, a saber: 1) Titularidad; es una propiedad del municipio respectivo. 2) Objeto; está constituido por una categoría especial de bienes inmuebles: el suelo. 3) Finalidad; se destinan a encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (preparación de terrenos en solares edificables para su futura enajenación, y reserva para una futura utilización). Tiene tres fines, - a) atacar la estructura monopolística del mercado de solares; b) atribuir la plusvalía a la comunidad; c) lograr una justa distribución de las cargas.

Este patrimonio del suelo constituye un patrimonio separado, en sentido técnico, dentro del patrimonio de la entidad local. Su constitución se realizará conforme a un plan de ordenación.

Naturaleza Jurídica:

Con ella se pretende establecer si son bienes de carácter público, o, bienes de naturaleza privada. Con respecto a su solución se presenta controversia doctrinal. Se puede argumentar que es de dominio público, si se atiende a que sus fines son de interés público. Pero dado a que la inalienabilidad (prohibición de enajenación) es característica de los bienes de ese dominio, su naturaleza no podría configurarse íntegramente a ella. En el caso de la Legislación Española, porque la reventa es concomitante al Instituto del Patrimonio Municipal. Sin embargo a juicio de algunos autores, como Boquera "dicha excepción de inalienabilidad de los bienes del patrimonio municipal no es suficiente como para excluirlos del dominio público".

De dominio privado, sin atender a su inalienabilidad o enajenación, sino porque su formación tiene como fin la urbanización y su inclusión en el mercado de solares. El suelo que lo integra, se ad

quiere como elemento para transformarlo, sin perder su carácter de - privado. El Municipio actúa como un particular, con una finalidad de no especulación, es decir, contraria a los particulares. Se constituye como un elemento para evitar la especulación, sin llegar a la expropiación; o bien como un catalizador o moderador del mercado de solares, frenando el alza del valor que pueden presentar los particulares.

Su adquisición: a) medios ordinarios, formas del derecho - común con las especialidades previstas en el derecho administrativo: a título gratuito y a título oneroso. b) medios especiales: 1.- expropiación forzosa, puede operar sólo respecto de terrenos que estén calificados en el Plan como de reserva urbana o rústicos, cuando ofrecieren perspectivas de urbanización, atendiendo a razones como: si la finalidad del patrimonio municipal es encauzar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, no se puede concebir sobre terrenos que estén clasificados como urbanos. Además se puede proceder por expropiación para formar reserva de suelo. 2.- Adquisición de bienes incluidos en el Registro de Solares. Algunos consideran como un derecho de tanteo, posición que se encuentra en muchas Legislaciones.

La Ley de Administración Local en Dinamarca faculta también a las Municipalidades para realizar operaciones de adquisición de terrenos con el fin de constituir reservas de suelo que puedan ser utilizados más adelante con fines públicos o a que se construyan en ellas localidades de la administración. En esa misma legislación con el fin de evitar la especulación, la Municipalidad se reserva el derecho de readquisición de los terrenos vendidos a los particulares, si el comprador no construye en el término de dos años. Incluyéndose, a veces la cláusula de que la Municipalidad se reserva el derecho de fijar el precio en caso de reventa.

Crítica: Esta generalmente recae sobre la idea de reintegrar

en el mercado de solares los terrenos que han formado el Patrimonio Municipal, y la posibilidad de adquisición por particulares, piedra angular en que recae la institución, pues se argumenta que con el transcurso de los años lo más probable es que el problema se replantee, es decir, que vuelvan a surgir la carestía y alza de valor de los terrenos y la sombra de la especulación reaparezca.

2. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

En virtud de este principio, la intervención administrativa en la propiedad privada tiene lugar en defecto o deficiencia de la iniciativa privada.

En consecuencia es a la iniciativa privada a quién corresponde actuar en el derecho de propiedad, y solamente cuando se observa negligencia o deficiencia en sus relaciones deberá ser sustituida por los organismos estatales. El principio de subsidiaridad expresa la igualdad de los derechos de individuo y de las comunidades naturales. A ellas pertenece la familia, el municipio, la comunidad profesional, el Estado, la comunidad internacional.

También es ley de prelación de las libertades de la vida social. Hay sin embargo tres momentos justificadores de la intervención: a) que los grupos sociales afectados sean incapaces de afrontar por sí mismos un tema concreto; b) que la actividad estatal se limite a lo necesario, y c) que, a ser posible, tome la fórmula de estímulo.

Este principio se encuentra formulado en el Artículo nº 4 de la Ley del Suelo, en él, explícitamente coexisten la actividad privada y la pública.

Lo que él, comporta, dice González Pérez (105), es la utili

(105) González Pérez J. Comentarios a la Ley del Suelo.

zación de la intervención en la medida en que resulta indispensable - para lograr la finalidad pretendida.

1) Abstracción de la administración de intervenir en aquellas ocasiones que el libre juego de la iniciativa privada es suficiente para satisfacer las necesidades públicas. El problema estriba en - determinar cuando el juego de la iniciativa privada es suficiente.

2) Cuando el concurso de los particulares no es suficiente la intervención administrativa no debe olvidar el principio de la proporcionalidad (apunta González Pérez, como se desprende de la sentencia 29/3/65). Es decir, que la administración no debe olvidar el fin que trata de realizar.

Según Messner (106), el principio de subsidiaridad pone de relieve: 1º. Los individuos y las sociedades menores poseen derechos originarios. 2º. Dichos Derechos originarios se fundan en el Derecho Natural, siendo inviolables e irrenunciables. 3º. Tales Derechos son tan originarios como los del Estado. 4º. El Estado debe reconocer - esos Derechos a los particulares, y fomentar el desarrollo del orden social, adecuando aquellas esferas de actuación individuales. 5º. Al Estado corresponde definir en el Orden Jurídico las esferas y la recíproca correlación de las potestades sociales en función de la evolución histórico-cultural. 6º. Sin embargo no posee competencia jurídica para intervenir en la esfera privada de la sociedad.

Con esta conceptualización del principio de subsidiaridad incluido éste en el Derecho Urbanístico queda limitada la Administración en el ejercicio de la expropiación por razones de urbanización; pues si los propietarios de los terrenos afectados por el Plan lo ejecutan - por sí, no hay necesidad de emplear la expropiación para realizar las obras que pueden hacer los interesados. Ello implica que la Adminis--

(106) citado por Nuñez Ruiz en Derecho Urbanístico Español.

tración al iniciar un Plan debe requerir a los propietarios a que cumplan con la función social implícita en el Derecho de Propiedad; y sólo en caso de no aceptar, o de incumplimiento proceder a la expropiación que en estos casos adquiriría el carácter de expropiación-sanción.

Este principio fortalece al Derecho de Propiedad, frente a la potestad administrativa de expropiación, pues si la expropiación se aplicara drásticamente para formar un patrimonio público, se negaría la iniciativa privada que es un elemento esencial en el Derecho Subjetivo de Propiedad.

3. LA EXPROPIACION FORZOSA:

Las expropiaciones por razones de urbanización.

Como consecuencia de las limitaciones que en la actualidad han informado al Derecho de Propiedad, han surgido a la vida instituciones jurídicas como la expropiación forzosa. Los propietarios, desde la iniciación de la moderna legislación social, se han visto sometidos a una serie de limitaciones cuyo campo es cada vez más amplio, aceptadas ya por el consenso público. Muchas están encaminadas a proteger a los miembros de la comunidad de actos u omisiones que puedan constituir una amenaza para su salud, reposo o esparcimiento; pero la planificación requiere otro tipo de limitación que va mucho más allá de las relaciones vecinales; como es la restricción absoluta a los propietarios de constituir edificaciones en área del anillo verde o las limitaciones practicadas en propiedad privada por razones de ampliación de vías de comunicación; ciertas servidumbres administrativas que constituyen limitaciones a la propiedad privada, etc., que con su naturaleza sobrepasan lo que razonablemente puede exigírsele a los propietarios por razones de simple vecindad, y por consiguiente no hay base para denegar la oportunidad de compensación.

González Pérez (107) se muestra inclinado a la realización del principio de subsidiaridad. Es decir que considera que la administración solo debe actuar en la expropiación cuando los propietarios no lo hagan o incumplan con la obligación implícita en el concepto de función social que esta llamada a cumplir la propiedad. La expropiación es un sistema subsidiario del régimen de cooperación y compensación.

González Berenguer (108) en ese apartado considera que en realidad no se trata de un sistema de actuación más, sino de un instituto que a pesar de estar incluido entre los sistemas de actuación, es independiente de ellos, pues es el instrumento de que se sirve la ley para llenar su cometido, aunque hay casos en que se usa subsidiariamente respecto a otros.

Hay cinco casos en que este instituto se emplea: 1) Cuando la administración desea proceder a la formación de un Patrimonio Municipal del Suelo. 2) Si lleva a cabo la tarea urbanizadora mediante el sistema previsto en el artículo 121 y subsiguientes de la Ley del Suelo. 3) Cuando los parques y viales, en los casos de aplicación de los sistemas de cooperación o cesión de viales exceden de lo que legalmente debe cederse a la administración. 4) Si no cumpliesen los interesados sus compromisos en los casos de aplicación de los sistemas de cooperación y compensación (expropiación-sanción). 5) Si los dueños de los solares no cumplen con la obligación de edificar en los plazos reglamentarios.

A juicio suyo, la solución de los problemas urbanísticos estriba en la aplicación de la expropiación en gran escala, pues ella es el germen para la socialización del medio urbano, lo que facilita

(107) González Pérez. Obra citada.

(108) González Berenguer. Obra citada.

la actuación urbanística.

En los USA, uno de los países donde se manifiesta con más fuerza el respeto a la propiedad privada, la presencia de la expropiación en los cuerpos legales fué necesaria para lograr la reforma de las ciudades. En ese sentido Nothon Glazer en un estudio sobre la reforma de las ciudades en Estados Unidos apunta que fué precisamente la facultad de expropiación, unida a la concentración parcelaria, la que hizo posible el redesarrollo. El poder estatal de expropiación forzosa ha sido delegado a las agencias locales del gobierno, ello ha permitido que las agencias y organismos públicos locales adopten medidas de limpieza y rehabilitación de suburbios y zonas residenciales deterioradas a efectos de desarrollo y renovación, así como un programa de rehabilitación de las viviendas existentes. Con ella se ha garantizado a los constructores particulares la adquisición de extensas parcelas, necesarias para la construcción de nuevos bloques a veces incluidos en lunares.

Todo control del uso del suelo o intento de dirección del crecimiento poblacional, establece una serie de restricciones o limitaciones a la propiedad, como es el caso de la institución de la expropiación forzosa "que es aquella institución jurídica por la que el Estado (o un particular o grupo de ellos, debidamente autorizado), actuando en su calidad de poder público, impone al particular, previo pago de una compensación, la cesión de todos o parte de un bien (integrante en su patrimonio) con el objeto de dar cumplimiento a los elevados fines del mejoramiento colectivo". "Es decir, que para justificarse la expropiación es necesario que reúna la propiedad afecta ciertos fines de utilidad colectiva, beneficio de interés público que deben encontrarse debidamente comprobados", como agrega la Constitución en su artículo 71. Debemos previamente apuntar que en Guatemala la expropiación forzosa es una ley general y que su existencia

como instrumento o técnica urbanística no puede ser realidad hasta - que se elabore la legislación sobre urbanismo.

En el Derecho Alemán se establecen una serie de consideraciones que la hacen un instituto de limitado uso, así la expropiación es per-misible cuando sirve a fines urbanísticos o cuando los intereses pú--blicos lo exigen, para realizar el mismo. La condición más importante para expropiar es que sea preciso el cambio de la propiedad por causa del bien común y que no pueda lograrse el fin que ha motivado la ex--propiación de ningún otro modo. La parte que la solicite deberá ante todo hacer uso de cualquier terreno que poseyera o sobre el que tuviera derecho de disposición; luego deberá tratar de adquirir la oportu--na parcela de terreno en el mercado libre y ofrecer un precio razona--ble por la misma. Si el expropiante tuviera parcelas deberá, si ello le fuera posible, facilitar la permuta.

La autoridad debe establecer que no posee una propiedad semejante a la del expropiante y que por ello se hace indispensable su adquisición.

Del concepto antes delineado se desprende que la expropia--ción presenta ciertos caracteres, a saber:

- a) Es una transmisión de la propiedad privada al dominio público;
- b) Es un acto unilateral de autoridad, ejercido por el poder público, o por las empresas particulares, previa autorización del Estado;
- c) Constituye una garantía del Derecho de Propiedad, ya que es una -substitución del dominio o del uso de una propiedad, por el valor equi--valente al bien que se pierde, constituido por la correspondiente in--demnización. Como se observa, mal podría substituirse un Derecho que no se conociera;
- d) Se funda dicha institución, en la obligación que tiene el Estado -de satisfacer los intereses colectivos de los miembros de la comuni--dad, ya sea mediante la realización de un servicio público, ya por me

dio de obras o trabajos de utilidad o beneficio social. Es decir, - que en ella se cumple el principio Jurídico-Político de que el interés colectivo debe prevalecer sobre el interés particular; y en la igualdad ante la ley en el reparto de las cargas públicas, según el cual quien se vea privado de su propiedad no debe sufrir el perjuicio él solo, sino que debe compartirlo con la colectividad beneficiada, compensando la carga que impone la pérdida de la propiedad, mediante indemnización.

De la legislación española González Berenguer (109) extrae las siguientes conclusiones:

a) Para evitar en lo posible, los efectos nocivos de la expropiación, se limitan éstos a lo exigido para la consecución de la finalidad que con la expropiación se persigue. b) La expropiación se realiza para conseguir unos efectos, y no se puede hablar de consumación de la misma, hasta que esos efectos no se han alcanzado. c) La expropiación de carácter urbanístico no puede decirse que haya logrado sus efectos hasta que no sea una posibilidad la construcción de viviendas. d) Las leyes han suprimido la reversión de porción sobrante en las expropiaciones urbanísticas; bien atribuyendo el derecho a comprar la porción al colindante, bien vendiéndola en pública subasta, bien vendiéndola al que tenga la posibilidad de edificar. e) En estos casos no cabe la posibilidad de parcelas, puesto que el expropiado cobró por su terreno. f) Se presenta un derecho subjetivo al colindante. g) La solución contraria caería en el absurdo de tener que ser vendidas las parcelas a los expropiados (la reversión); y al ser inedificables incluirlas en el Registro de Solares para venderlas a los colindantes (después del término legal -2 años-), retrasándose la edificabilidad. h) Este es un problema más que se plantea,

por no llegar a lo que puede considerarse un ideal, la socialización del suelo urbano.

Naturaleza Jurídica: En el pasado se consideraba la expropiación como una venta forzosa en la que la voluntad del Estado se - sustitúa a la del propietario en el traspaso del bien. Pero a esto se opone el hecho de que el paralelismo entre compensación y precio está imposibilitado por la naturaleza unilateral del Imperio de la - expropiación, de la carencia de toda libertad contractual en la fija ción del justiprecio y en los demás elementos de la relación por la diversidad esencial de las causas respectivas de la compra-venta y - de la expropiación, y por la ausencia y completa coincidencia econó- mica entre la compensación y el verdadero precio del mercado. La com pensación es a diferencia del precio, más que un elemento esencial - de una relación sinalagmática, una simple condición de legitimidad - del procedimiento de expropiación. Por último, al estar desvinculada la compensación de toda consideración o elemento subjetivo que si - puede influir en la compra-venta, no puede ser tomada en considera- ción ni calcularse, en caso de expropiación; como apunta Chiovenda.

a.- Causas de la expropiación:

La expropiación sólo puede dictarse "por razones de - utilidad colectiva, beneficio o interés público", artículo 71 de la Constitución. Este principio presenta el problema de determinar el - alcance y sentido de los conceptos de utilidad o necesidad pública o interés social, para evitar que el poder público, en forma arbitra- - ria, realice expropiaciones sin que medie causa justificada. El pro- fesor mexicano Gabino Fraga (110) considera "que la utilidad pública con sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pú blica en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se desti-

(110) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

na directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa la necesidad de un servicio público, para una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad. La utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afectan como entidad internacional". El interés Social comprende aquellos casos en que la privación de la propiedad particular se hace necesaria para la satisfacción de los intereses de un grupo social y en general a la comunidad, como por ejemplo las expropiaciones de solares para formar nuevos centros de población agrícola o para el fraccionamiento de latifundios; dando así solución a la distribución de tierras entre los laborantes del agro.

La legislación patria, en el decreto 529 del Congreso de la República, considera en su artículo primero, que por utilidad o necesidad pública o interés social, se entiende para los efectos de la Ley, todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva, bien sea de orden material o espiritual. Dicha utilidad o necesidad pública o interés social, debe encontrarse debidamente comprobado, es decir que se observan ciertos procedimientos que señala la ley (artículo 71 de la Constitución) correspondiendo la declaración de dichas causas al Congreso de la República (Artículo 2º del Decreto del Congreso 529). Haciéndose esta declaración con referencia precisa, siempre que fuere posible, a los bienes afectados, determinando el objeto de la expropiación en términos que no permiten extender la acción expropiatoria a otros bienes que no sean aquellos necesarios para lograr la satisfacción colectiva que se procura llevar a cabo (artículo 3º Decreto 529 del Congreso).

Personas que pueden instar la expropiación:

En este apartado partiremos del planteamiento que nos pre-

senta tres sujetos participantes en la expropiación: Expropiante, beneficiario y expropiado.

El artículo 4º del Decreto 529 del Congreso, nos presenta - como expropiante en primer término el Estado, señalando los casos en que procede. En segundo término las Municipalidades, cuando la necesidad, utilidad o interés del municipio demanda la expropiación en los casos señalados por el inciso anterior. El tercer término: los contratistas o concesionarios de servicios públicos o de obras y servicios de utilidad pública en la que sea necesario o conveniente para - dar cumplimiento, de manera satisfactoria a los fines del contrato o concesión.

En cuarto lugar: Las empresas o compañías particulares cuando se encuentren debidamente autorizadas. Y en quinto lugar, la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuando se trata de bienes indispensables para llevar a cabo su cometido.

¿Es que los particulares o las empresas concesionarias pueden ser sujetos con capacidad expropiatoria; o es una función meramente pública de competencia estatal, es decir que es el Estado el único ente capaz de ser sujeto expropiante?.

El Decreto 529 del Congreso no parece esclarecer con puntualidad dicho extremo pues enuncia, en el artículo antes aludido, unos sujetos ajenos al Poder Público que se encuentran facultados para instar a la expropiación; lo que vendría en cierta manera, a desfigurar la naturaleza jurídica de la institución, pues por su carácter, es al Estado a quien compete no sólo autorizarla sino promoverla, es decir, iniciar los expedientes, declarar y abonar la indemnización; aunque - el beneficiario sea un tercero. En el fondo, me parece, nos encontramos ante un error de técnica jurídica por la mixtificación de los sujetos: expropiante y beneficiario, debida al desconocimiento de ésta última figura.

El beneficiario, lo constituirá el favorecido con el acto - de expropiación. Ha sido la Ley Española la que ha desglosado de la - figura del expropiante al beneficiario, lo que ha facilitado la solución del problema técnico de la expropiación a favor de los particulares que es normal en sistema de "interés social", queda resuelto acudir al arbitrio de la cesión "ex-post" por parte del ente expropiante, que asumiría el papel de adquirente o beneficiario inmediato (como - apunta García de Enterría).

El expropiado puede serlo cualquier persona o entidad.

b.- Objeto de la expropiación:

La ley es clara al precisar en el artículo 5º del Decreto en mención, que pueden ser objeto de expropiación toda clase de - bienes, estén o no en el comercio.

En el artículo 6º de este mismo cuerpo de leyes se limita - la expropiación a la porción del bien necesaria para satisfacer la necesidad colectiva o construir la obra pública, salvo el caso de que - para su realización o financiación sea necesaria la expropiación de - todo el bien o de una porción mayor, o de otro bien adyacente, extremos que deberán establecerse en la declaración respectiva. Puede además declararse y realizarse sobre los bienes adyacentes siempre que - por su naturaleza complementen los planes de desarrollo social previstos. El artículo 8º del mismo cuerpo legal, considera "posible la inclusión de los bienes accesorios del precio expropiado. Siendo posible, por parte del propietario expropiado, excluirlos de la expropiación, siempre que con su retiro no se provoque el desmedro material - del bien principal o que tales bienes accesorios no hayan sido considerados como objeto primordial de la expropiación".

¿En que momento se puede establecer que una propiedad inmueble es catalogada como de utilidad pública?. En la legislación española en principio el acto legitimador de la expropiación lo constituye

el plan, aunque solo se encuentre aprobado el plan General, es decir, no se hace urgente la presencia del plan local. Este principio se encuentra vulnerado en la ley de Mayo de 1962, que autoriza al gobierno para que a propuesta del Ministerio de la Vivienda se pueda llevar a cabo la delimitación de los polígonos de actuación, existan o no confeccionados los respectivos planes de ordenación urbana. Se mantiene una exigencia de delimitación previa a los polígonos de actuación. Sin embargo, ningún precepto exige que para poder incoar procedimiento expropiatorio haya que esperar la firmeza de la orden de aprobación del polígono, siendo admisible la aprobación simultánea de los expedientes de delimitación y expropiación.

c.- Liberación de las expropiaciones por causas urbanísticas:

El título que antecede, nos da una idea evidente de cuál es la naturaleza jurídica de esta institución; en realidad con ella se concede un beneficio, partiendo de una situación jurídica en que legalmente se encuentra ya el presunto beneficiario: La situación jurídica de la expropiación forzosa. Dicho beneficio trata de liberarle de esa situación jurídica presentandose dos disyuntivas: a) si el beneficio se obtiene, la privación de la propiedad que la expropiación entraña desaparece y la situación jurídica es la de una propiedad cuya titularidad se conserva, limitada por las condiciones, con base de las cuales se concede el beneficio; b) en caso de no concederse el beneficio, la situación jurídica de expropiación persiste y el expediente prosigue su trámite.

Considerando el primer supuesto en el plano del Derecho Privado, se mantienen a la propiedad, instrumentandola mediante la función social que está llamada a desempeñar. Y analizado en el campo del Derecho Público, denota mayor respeto al interés privado, buscando una armonización de éstos con los intereses públicos.

El motivo o razón de este Instituto, es el siguiente: puede

presentarse el caso de que el propietario se encuentre en la situación de que la actuación urbanística de la administración le plantee la necesidad de la expropiación como medio idóneo para llevar a cabo su actuación. Pero puede ocurrir que este propietario se muestre conforme con los imperativos de aquella actuación; siendo así el caso, el sacrificio de aquella propiedad privada es innecesario consumarlo llevando a cabo la expropiación. Al propietario que ofrece la colaboración de su propiedad a los fines públicos del urbanismo, procede liberarle de la expropiación, pero atendiendo a una serie de requisitos y principios que el imperativo urbanístico impone de manera indeclinable y cuya aceptación por el particular demostrará la amplitud de miras y rectitud de conducta con que actúe el propietario. Como puede plantearse la situación de que el propietario incumpla con las obligaciones contraídas, afectando los requisitos únicamente con el objeto de ser liberado del gravamen para después no cumplir; siendo él únicamente el responsable de su inconsecuente acto, su propiedad queda en la misma situación que se encontraba cuando solicitó el beneficio.

En España se ha legislado ya la institución antes esbozada (Decreto número 2.096 del 26 de Noviembre de 1.959, España), presentándose en el artículo primero, los requisitos a que deben comprometerse los propietarios previo a concederse el beneficio de liberación; además, en los artículos subsiguientes, se analiza el procedimiento para adquirir dicho beneficio y las sanciones que proceden en caso de incumplimiento, y algunos otros derechos y deberes que se originan con la promulgación de la ley que regula la figura jurídica analizada.

Este instituto es inexplicable para todos los casos de expropiación. En este sentido se inclina Martín Blanco (111) que considera que en los casos de expropiación-sanción, en los casos de expropiación

para constituir el patrimonio municipal; en la expropiación para la creación de parques, es inaplicable.

González Pérez (112), parece concordar con la idea de que la existencia de la ley de liberación de expropiaciones es censurable, ya que una vez instituida la expropiación como medida subsidiaria al incumplimiento del particular (expropiación-sanción), no es permisible otorgarle al propietario una nueva oportunidad para escoger.

d.- La indemnización y la plusvalía:

El problema de la indemnización se ha transformado -- actualmente en el punto débil de la planificación, ya que satisfacer las pretensiones legítimas de la compensación es tema bastante difícil, pues en la práctica se le ha transformado en una forma de enriquecerse. La indemnización es la figura jurídica que integra el elemento compensatorio cuando se ha llevado a cabo la expropiación. Está fundada, no solo en razones de equidad, sino que se hace necesaria para que la planificación sea aceptada por la opinión pública, toda vez que si la indemnización es injusta, el poder público se encontraría coartado en su actuación para evitar la indignación popular.

El problema de la indemnización se presenta por lo regular acompañado de otro más grave: la plusvalía.

e.- La indemnización como forma de compensación:

Uno de los puntos sobresalientes de la institución -- que se estudia, lo constituye indudablemente la indemnización; la cual tiene el carácter de "previa" como se desprende del párrafo 4º del artículo 71 de la Ley Fundamental que entró en vigor: "La indemnización deberá ser previa y en moneda de curso legal". La indemni-

zación es la compensación económica (en moneda de curso legal), que el Estado debe dar al propietario a cambio del bien expropiado. Su basamento se encuentra en la justicia representando una de las formas en que el poder público distribuye entre los miembros de la comunidad las cargas públicas, ya que el pago de la misma se hace con el producto de los impuestos.

El profesor Chileno Guillermo Varas (113): "Considera que la indemnización debe reunir ciertos requisitos, a saber: a) que sea previa; b) que tanto el valor del terreno como los daños y perjuicios sean una consecuencia directa de la expropiación; c) que la indemnización se refiera al valor que tuvieran los bienes expropiados a la fecha de su realización; d) que la indemnización se determine en dinero, que es la medida del valor por ajuste; e) que el patrimonio del expropiado quede indemne, o sea, que la restitución sea íntegra".

Para que la indemnización sea equitativa debe comprender tanto el valor del terreno y de las edificaciones o instalaciones - que en él se encuentren, como de los daños y perjuicios (danus emergens, lucrum cesan) ocasionados al propietario, por la acción expropiatoria. Así lo considera el artículo 10 del Decreto 529 del Congreso que literalmente dice: "La indemnización debe comprender la - satisfacción del propietario del valor del bien y todos los daños, desmerecimientos y erogaciones que sean consecuencia de la expropiación".

Ahora bien, ¿cómo se ~~determina~~ la cantidad a que debe ascender el valor?. La Carta Fundamental en el artículo 71 nos da la solución: "El bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual". "Para valuar una propiedad se tomarán en

cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que determinen su precio real, sin sujetarse exclusivamente a declaraciones o registros oficiales, o documentos pre-existentes".

Para el caso en que el expropiante y el expropiado no llegaran a ningún acuerdo, el artículo 12 del decreto antes mencionado enuncia el procedimiento a seguir.

La indemnización debe tener el carácter de previa a la expropiación del bien, así agrega el artículo 18 del Decreto 129; es decir que debe hacerse efectivo en el momento en que se lleva a cabo la expropiación, presentándose como caso de excepción únicamente cuando el país se encuentre atravesando un conflicto grave, como una calamidad pública, estado de guerra o grave perturbación de la paz, no obstante, la indemnización se hará efectiva inmediatamente después que haya cesado la emergencia.

Es característica de nuestro sistema, la obligación de que la indemnización se fije en dinero, extremo que se desprende del artículo 11 de la Ley citada (o en moneda de curso legal, como dice la Constitución en el artículo 71), a no ser que se convenga en otra forma de compensación; es decir, la compensación hecha al particular con bonos o títulos de crédito emitidos por el Estado, no constituyen propiamente pago, sino una promesa de él. Para establecer el justiprecio, se puede atender: a) valor fiscal. b) valor real. c) valor de fincas análogas.

El precio de adquisición de la finca, en la Legislación Española (con más razón en el caso de que con anterioridad se hubiere realizado una transmisión sobre la misma) ha de estimarse acudiendo, bien al precio de fincas análogas en el mercado, al precio de expropiación de las misma; manifiesta González Berenguer (114) (Teo

(114) González Berenguer. Teoría y Práctica de la Ley del Suelo.

ría y Práctica de la Ley del Suelo), "aunque ayuda a establecer un justiprecio, hay que hacer constar que es intrascendente la conformidad con el precio, de propietario de fincas análogas".

El pago ha de hacerse en dinero y en el plazo conveniente.

Si se incurre en demora en el pago, se incurre en responsabilidad. La responsabilidad puede ser: 1) demora en la fijación - del justiprecio; y 2) demora en el pago. El primero tiene los siguientes efectos: pago de indemnización (interés legal del justiprecio, hasta que se haya determinado que se liquidará con efectos retroactivos, una vez efectuado el justiprecio). Interés calculado en el período desde la incoación del expediente expropiatorio hasta su determinación en la vía administrativa, fijando el plazo y la fecha de notificación. El segundo, el pago indemnizatorio incluido en interés legal de la cantidad a que asciende el justiprecio.

Con respecto a la compensación o precio que debe abonarse en su concepto, existe divergencia tanto a escala legislativa (Legislación Comparada), como por los analistas. A juicio de González Pérez (obra citada), el valor real corresponde con el valor del mercado, y si no lo fuere se habrá convertido a la expropiación en confiscación. Pues si lo que la institución expropiatoria persigue es que el patrimonio del expropiado no resulte alterado, compensando la merma del valor que al mismo supuso el sacrificio expropiatorio, esto no se logrará si el expropiado no puede adquirir, en el mercado una cosa análoga a aquella de la que se ha visto privado. Si la cantidad que se ofrece como justiprecio sólo le permite adquirir una cosa de inferior valor a la que fué objeto de privación, se habrá infringido el principio de igualdad ante las cargas públicas que es - el único fundamento real de la institución.

La Legislación Alemana apunta, que el factor decisivo es el valor del terreno en el mercado, en la fecha en que las autorida-

des expropiatorias resolvieran sobre la expropiación. Pueden marginarse ciertos cambios de valor, especialmente cuando éstos sean consecuencia de la expropiación o cuando se produjeran después de haberse rechazado una oferta para comprar o permutar en condiciones equitativas.

En Inglaterra la pauta la marca la Ley de 1.947 sobre la materia, que aunque no llegó a consagrar el principio de nacionalización de la tierra, adoptó un sistema de nacionalización de los derechos urbanísticos sobre los terrenos, derechos que podía adquirir el Estado previo pago de una indemnización, de manera que los aumentos producidos después de la acción urbanística repercutieren en el Estado.

En la Ley de 1.959, en este mismo país, se estableció que los propietarios de terrenos expropiados serán indemnizados con arreglo al valor normal del mercado.

f.- Obligaciones del adquirente de los terrenos expropiados:

Si los terrenos expropiados no se destinaran al Patrimonio Municipal o a su formación, existe obligación por parte del beneficiario de cumplir con los fines de urbanización que legitimó o legitima la expropiación. Así el adquirente de dichos terrenos está obligado: a) acometer y realizar todas las obras de urbanización, y en su caso, la edificación en el tiempo y modos previstos en el proyecto que legitimara la expropiación. b) Cesión de terrenos viales y de los dedicados a parques y jardines; ésto en el caso de que el beneficiario sea un particular, ya que si fuere la administración, ello no tendría lugar. c) Cesión de terrenos destinados a servicios públicos o a fines de notorio interés social, cuando así se prevea en el proyecto de expropiación. En ese sentido se inclina el Derecho Alemán que dice "que si la parcela de terreno no se destina-

ra al uso proyectado en un período de tiempo razonable, el anterior dueño tendrá derecho a solicitar la devolución.

Esto nos lleva al análisis del Derecho de Revisión, que es aquella facultad del expropiado (último propietario, antes de la expropiación), de reintegrar el bien objeto de la expropiación, si el beneficiario no cumpliera con los deberes y obligaciones emanadas de la legitimación de la expropiación. A éste se le considera: a) como un Derecho Real Administrativo de adquisición, pues si no se realiza el fin por el cual se formalizó la expropiación, el expropiado puede reintegrar el bien expropiado. b) La revisión constituye la más elemental garantía del derecho de propiedad.

En la Legislación Española se admiten los supuestos de revisión, por las siguientes causas: 1.- Destinar a otro objeto los territorios destinados para viales, parques y jardines. 2.- Incumplimiento con la obligación de edificar, por parte del adquirente de finca inscrita en el Registro de Solares.

B. SISTEMAS DE VALORACION DEL SUELO

La delimitación del ámbito de la expropiación urbanística ha de hacerse en función de dos elementos a decir de González Pérez (115): el acto o causa de expropiación; y la cosa objeto de la expropiación. La causa se sujeta a razones de urbanismo, es decir, estar legitimado en un plan de ordenación urbana. En cuanto al objeto, hay que distinguir entre el suelo y los elementos unidos al mismo. Es este un punto sobre el que hay que hacer incapié, ya que sólo el terreno es susceptible de valoración, conforme a la Ley del Suelo, ya que en los demás elementos incorporados a él, se atenderá el Or-

(115) González Pérez. Obra citada.

denamamiento Común.

La valoración del suelo constituye punto de capital importancia en la ordenación urbanística. Tanto para atender en la compensación por expropiación forzosa para fines de uso público, como para establecer un gravamen sobre el aumento (plusvalía) de las zonas restantes dentro del perímetro urbano.

El tráfico sobre los terrenos no se opera en un régimen de competencia perfecta, en la que pueda decirse que la ley económica determina el precio justo que excluya legítimamente la intervención.

La valoración debe proceder en forma equitativa ajustándose a la realidad y tratando lo más posible de evitar la especulación excesiva.

En el valor del mercado cabe distinguir siete elementos, a decir de Jesús González Pérez (obra citada): 1) El precio del terreno como superficie en sí, sea o no reciente la utilización del suelo. 2) El valor en el mercado de los edificios y demás construcciones existentes en el terreno expropiado. 3) El precio del suelo urbano, dependiente de la situación de la parcela, que tiende a aumentar cuando menor sea la distancia al centro de la ciudad. Valor sujeto a la expansión de la ciudad. 4) El valor de la urbanización, como consecuencia de los esfuerzos públicos que convierten a un terreno en edificable, ofreciendo comunicaciones, servicios y mejora en general, y corresponden al coste de urbanización. 5) El valor especial derivado para algunas zonas de obras públicas concretas. 6) El valor comercial normal, según la demanda correspondiente a la expansión o depresión económica, y que es como en otras actividades normal en la inversión inmobiliaria. 7) El valor especulativo derivado de maniobras y presiones, o simplemente de un aumento de precios muy rápido, como consecuencia de especiales condiciones de mer-

cado que producen enriquecimientos injustificados a algunas en perjuicio de otros.

A continuación vamos a distinguir cuatro valores atendiendo a fundamentos objetivos: El valor inicial, el valor expectante, el valor urbanístico y el valor comercial. Distinción que a juicio de González Berenguer (116) "está montado en el sistema clásico de parcelas que siguen en poder de los propietarios y a las que afecta el planeamiento, ordenamientos que obliga a la administración a adquirir fragmentos de esas parcelas según los respectivos valores". Estamos, dice, "ante una consecuencia más de un sistema híbrido que no se ha decidido a implantar como norma general la socialización del suelo urbano y la conversión de la acción urbanizadora en una incumbencia de la Administración Pública; si la Administración acometiera esa acción "per se", socializando el suelo urbano, no habría necesidad de hablar cuatro valoraciones".

"Lo justo es pagar en la expropiación el valor del mercado, que como no hay perspectivas urbanísticas, el precio del mercado no puede ser especulativo".

Pero como ha quedado establecido, la nivelación total mediante la nacionalización total o municipalización forzosa del suelo urbano, aunque parece una idea atractiva, es de imposible realización, tanto por motivos económicos como políticos. Se puede observar como caso típico, el de Inglaterra que en 1.947 estableció la Ley de las New Towns (Tawn and Country Planning act) que pretendió una nacionalización en gran escala del suelo urbano, y que más tarde se vieron obligados a dar un paso atrás, como lo es la Ley de 1.953.

El valor inicial: Es el de todo terreno sobre el cual no

(116) González Berenguer. Obra citada.

se haya ejercitado acción urbanística alguna. En el se centra el valor intrínseco del mismo, y su rendimiento corresponde al terreno - en la expropiación rústica efectiva de que fuere susceptible.

El valor espectante: Corresponde a las posibilidades reales de edificación o de utilización urbana, referidas al momento de la valoración y atendidas a la superficie que está en condiciones - análogas de ulteriores aprovechamientos, de modo que el aumento - del precio, que legitimamente quepa admitir, se distribuya proporcionalmente entre todos los propietarios en similar situación.

Se pueden encontrar antecedentes en la Town and Country - Planning Act de 1.947, él se admite cuando hay expectativas de no - muy remota utilización urbanística, teniendo un valor superior al - inicial. Pero como apunta González Berenguer (117), el ideal sería pagar por los terrenos un precio justo, independiente de la futura y aún no configurada acción urbanística, lo que podría ser un medio de absorber la plusvalía. Al hablarse de perspectivas urbanísticas, perspectivas que aún no la poseen los precios sujetos al valor inicial, y así mismo diferente a la que poseen los terrenos con valor urbanístico, pretende encuadrar a aquella resultante de alzas que - provoca la expansión de la urbe, al sólo anunciar la expansión, así esa plusvalía, aún inexistente más el valor inicial, es el valor espectante.

El valor Urbanístico: Se estima en una proporción del coste previsible de la edificación permitida en cada terreno, según la naturaleza de las zonas y el grado de urbanización.

El valor Comercial: En algunos casos es justo reconocer - en terrenos el valor comercial fijado con arreglo a la ley de Expropiación Forzosa (Ley Española citada).

(117) González Berenguer. Obra citada.

Esta clasificación facilita la urbanización y edificación del suelo en los supuestos en que suscita un conflicto de intereses entre el propietario y el beneficiario de la expropiación, sin olvidar que en trance de tasar terrenos no urbanizados con beneficio al primitivo propietario o a precio económico no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara; es preferible que el propietario no obtenga los beneficios especulantes que le hubieren de derivar de la transformación del terreno agrícola en solar y que se atribuye como estímulo al urbanizador. Lo mismo cuando se trata de justipreciar solares que han sido retenidos indefinidamente sin edificar -- por parte del poseedor en expectativa, de un mejor precio. Así, la ley en España preve explícitamente que en estos casos no se darán valores comerciales.

C. LA PLUSVALIA

El problema de la compensación se encuentra fuertemente ligado con el incremento fortuito del valor de los terrenos privados; éste aumenta paralelamente al crecimiento de la riqueza y de la población, fenómeno que por otra parte no debe tomarse como un signo de progreso.

Indiscutiblemente los terrenos se ven revalorizados como resultado de influencias por parte de la sociedad, es el caso de las plusvalías que experimentan los solares del centro citadino, -- determinado por el crecimiento del comercio; o el caso del incremento valorativo que imprimen a los terrenos de la periurbe, el aumento demográfico.

Al respecto, la opinión del contradista Gómez Mayorga (118)

(118) Gómez Mayorga. Obra citada.

es discidente, pues él considera que si bién es cierto que desde el punto de vista financiero el suelo urbano vale más que el rural, en general debe tenerse en cuenta hasta qué punto los valores del suelo construibles, son reales o inducidos por la mecánica de la oferta y la demanda o por las maniobras de especulación con la propiedad raíz. Y hasta qué punto el valor financiero sustituye la posibilidad real de producir alimentos. Pero hay que hacer resaltar que en el caso de nuestra ciudad capital, los solares periféricos no tienen la categoría de terrenos agrícolas, pues la calidad de su suelo no permite la construcción de plantíos, por lo que dichos terrenos sí poseen una valoración real. En este punto de las plusvalías se hacen necesario hacer incapié, en la revaloración que observan los terrenos de propiedad particular, cuando se construye una obra pública en sus inmediaciones (edificaciones administrativas, carreteras, vías ferroviarias, plazas etc.); es inobjetable que la construcción de una calle u otra obra pública provoca en los terrenos circunvecinos un incremento en su valor, ya que dicho suelo deja de ser propicio para la agricultura, transformándose en solares edificables.

En principio, todo aumento del valor de una propiedad raíz constituye una plusvalía. Existe pues, el hecho de que el Estado viéndose obligado a prestar servicios públicos, los cuales no le reportan ganancia alguna, aunque en realidad sean indispensables para el desenvolvimiento de la sociedad, incrementa el valor en las propiedades de los particulares adyacentes a la obra pública, aumento que en Derecho se considera ilegítimo e injusto constituyendo un "enriquecimiento sin causa", porque ha sido el esfuerzo del Estado o del Municipio, el que en última instancia lo ha logrado. Todo lo contrario sería el caso en que el aumento del valor fuere consecuencia del esfuerzo del propietario.

La plusvalía puede depender de: 1º) incremento del valor del suelo, por obras realizadas por el poder público, diferencia -- que por no ser de orden particular debe volver a la autoridad bajo cuyos suspicios se ha logrado. 2) Aumento del valor del suelo debido a la actividad del propietario que con sus realizaciones de -- obras y servicios, ha logrado una plusvaloración de su propiedad. Diferencia que en justicia pertenece al propietario. 3) La retención del terreno por propietarios que no urbanizan, ni ofrecen servicios, que esperan con el transcurso del tiempo una mayor valoración de sus propiedades. Este tipo de plusvalor pertenece a la comunidad y a ella debe volver. 4) La ejecución de un plan de ordenación o su modificación produce expectativas que se deben al interés público como razón legitimadora del plusvalor.

Hay dos formas de las cuales se vale el Estado para gravar la plusvalía: uno la constituye la creación de "Contribución -- sobre mejoras" que consiste en el pago, en la parte que le corresponda, que hace el propietario para ayudar a sufragar los gastos -- indispensables en la construcción de una determinada obra pública que lo beneficie, esto es una inversión forzosa que de cierta manera mejora su propiedad. La segunda forma la constituye, "la creación de un impuesto sobre plusvalía". El argumento teórico que a -- partir de David Ricardo han sostenido los economistas en favor de cierto tipo de impuestos del valor de la tierra próximo a observar una plusvalía es prácticamente incontrovertible: Dinamarca y otros países han promulgado regímenes impositivos especiales sobre el -- suelo con todo éxito. Las razones de equidad que llevan a recuperar parte o la totalidad del terreno que se derive del crecimiento de la comunidad, ha sido aceptado poco a poco, planteándose problemas prácticos como el de especificar y tasar la plusvalía en forma justa y equitativa, siendo hasta el momento difícil de superar.

Si tan solo se tratara de un problema fiscal, no sería -- tan difícil ignorarlo, pero sucede que el planificador público deprecia algunos sitios, aumentando el valor de otros, hecho que -- crea un título de compensación. La planificación impide o restringe la construcción en algunos lugares y la estimula en otros, lo -- que produce una variación en los valores respectivos en idéntico -- sentido por consiguiente, el Estado a la vez que deprecia determinadas extensiones, revaloriza otras. La compensación que debía pagar se establece con base (según el tratadista Peter Self) (119), en forma aproximada al lucro cesante de cada clase de propietario. Además, cuanto más ambiciosa y eficaz es la planificación, promueve un cambio de valorizaciones mayor, aumentando las compensaciones a pagar algunos propietarios y las plusvalías con que se beneficia un segundo grupo. Razonable es que la opinión pública rechace compensar a los primeros sin participar del beneficio extraordinario cosechados por los segundos, sin ningún esfuerzo de su parte. Por último si no se recoge ningún fruto de la plusvalía, la carga compensatoria no solo será excesiva, sino infinita, por cuánto el -- Estado compensará en determinadas ocasiones, plusvalías que él mismo creó mediante sus actuaciones previas. Plantéase así una alternativa: O la planificación ha de ser muy limitada, en tal forma -- que el coste de las indemnizaciones sea bajo; o por el contrario, las reparaciones deben ser bajas para que la planificación sea correcta. Ese conflicto que existe entre indemnización y plusvalía -- es uno de los más arduos de resolución para llevar a cabo una planificación eficaz.

En Inglaterra la solución del mismo ha sido objeto de -- las más amplias discusiones, no llegándose en definitiva a encon-

(119) Self Peter. Los problemas del crecimiento urbano y ...

trar el camino correcto y equitativo. Haciéndose resaltar que muchas de las medidas tomadas fueron al criterio del tratadista Self, criticadas en forma infundada, lográndose con ellas únicamente la detención del avance de la planificación.

C. ALGUNOS INTENTOS LEGISLATIVOS

Uno de los primeros intentos de solucionar el problema -- en Inglaterra lo configuró La Ley Planificadora de 1.947, constituyendo ante todo una ley en favor de los planificadores, supeditando el problema indemnizatorio al propósito general de hacer posible la planificación en cualquier lugar. Dicha Ley situaba al poder central en una posición ventajosa y llena de prerrogativas; se le configuraba legalmente poseedor de un derecho absoluto de otorgar o retirar su permiso a los cambios en el destino del suelo. -- Cuando el permiso era retirado, una vez iniciada la actividad planificadora de acuerdo con la Ley, no había derecho alguno a reclamar una compensación. Cuando, por el contrario, se concedía este -- permiso, el Estado tenía facultades para levantar un impuesto de -- desarrollo equivalente a una parte o a la totalidad del incremento esperado al valor del terreno. El móvil de esta decisión era alejar el fantasma de la compensación que había obstaculizado la actividad de las autoridades planificadoras; siendo desde este punto de vista, totalmente satisfactorio. En forma accesoria estudiaba -- la ley las distintas posibilidades de imposición sobre los solares, reservando al Estado los incrementos futuros que resultaren de la planificación.

Quedaba por analizar qué compensación podía pagarse por los daños que causaba la ley a los propietarios, a los cuales les -- impedía de una u otra forma, todo el tipo de mejora. Estableció la

ley que la compensación se llevase a cabo a partir de una suma -- global única que se distribuiría entre los reclamantes, mediante -- una fórmula a estructurar por la tesorería en fechas posteriores. Asimismo, en esta ley se asentó la idea de que la compensación no debería ser satisfecha como indemnización a un derecho lesionado, sino como un medio de paliar dificultades económicas transitorias, con el corolario de que cada una variaría según las circunstancias de las diferentes personas reclamantes.

Los principios generales de esta ley, no obstante que -- fueron aceptados como justos, tropezaron en la práctica con dos -- problemas: En primer lugar las dificultades intrínsecas a la naturaleza misma de todo gasto de planificación. Dicho impuesto no era en la intención del legislador, una tasa fiscal, sino la venta por el Estado del valor que representaba el permiso de planificar y la idea era efectuar su valoración según "consideraciones comerciales atemperadas por el interés público". Así, el Estado iba a fijar -- esta carga en cada caso según el valor del mercado, modificado por el deseo de promover la planificación, idea que fue duramente criticada; adoptándose, finalmente, el sistema de que las cargas impuestas por planificación equivaldrían al 100 % del aumento previsto del valor que se produjese a consecuencia de cada permiso de -- planificación en concreto. Este principio chocó con dificultades, en cuanto a la valoración. Los permisos de planificación se dan en términos específicos y condicionales y la repercusión que a efecto del valor del lugar pueda tener algún principio, es muy discutido (por ejemplo una iglesia). Además, la tasa por planificación se refería no al incremento real del valor, sino al previsto, el cual -- se estimaba refiriéndose a las condiciones del mercado anterior a la ley; haciéndose de dicha tasa de planificación un objeto muy arbitrario desde el punto de vista económico. Este impuesto se hacía

recaer exclusivamente sobre el propietario activo y respetaba al pasivo; es decir, al propietario que no mejoraba su terreno, circunstancia que fue criticada por parte de los tratadistas que consideraban a los impuestos sobre el valor del suelo como medio de solución. En segundo término, el mercado de solares no formuló la distinción lógica entre el destino actual y el destino nuevo y sus valores respectivos, que eran fundamentales para la aplicación de la ley. El valor actual era del propietario y el posterior quedaría absorbido por la disposición del texto legal. El destino actual constituyó la base para la solicitud de indemnización y para el tipo de recaudación de la nueva tasa. Esta ley no fué aceptada por la opinión popular, sobre todo porque se negó a conceder la posibilidad de apelar ante un tribunal imparcial.

En 1.954 y bajo el régimen conservador, fue promulgada una nueva legislación que como primer acto derogó la tasa por planificación creyendo posible sostener y financiar un sistema efectivo de planificación, sin recaudar impuesto alguno sobre plusvalías. La distribución entre los reclamantes por razones de indemnización había planteado varios problemas como el siguiente: ¿No constituiría un gasto inútil el compensar a un número considerable de propietarios que como era evidente, no querían ni pensaban dar un nuevo uso a su dominio en un futuro próximo? Imprescindiblemente se volvió con esta ley al método casuístico de compensación, limitando los pagos a los propietarios que demostraren una lesión causada por la aplicación de los controles planificadores; limitando el derecho de compensación para aquellas reclamaciones efectuadas y afectadas por la legislación anterior. La ley fijaba que las reclamaciones dependían directamente del terreno afectado, de tal forma que si éste se dividía, también era preciso dividir la compensación. En otras palabras, la indemnización seguía al terreno, ha-

ciéndose efectiva en un solo pago o a plazos.

En esa misma ley se aumentó el número de limitaciones -- que pueden establecerse por motivo de la planificación, facultando a las autoridades planificadoras para regular el uso de los terrenos (zoning), a limitar la densidad y dimensiones de los edificios; a establecer facilidades para el aparcamiento o estacionamiento y a prohibir todo tipo de construcción que no se encuentre planificada de acuerdo con el plan de desarrollo local, sin dar -- pie a indemnización.

El punto relevante de esta nueva legislación lo constituyó el principio que pretendía suprimir el problema de la compensación, abandonando la imposición sobre plusvalías. Pero, según el -- autor Peter Self, esta medida representó un paso atrás que pudo -- ser fatal para la planificación. En la práctica dicha ley establece un doble mercado: uno, el mercado libre que pueden tener ciertos terrenos cuando se vean afectados a la indemnización tanto por expropiación como por las limitaciones al uso de la propiedad, basándose el pago en realidades distintas. Verdaderamente es imposible predecir la evolución de los valores inmobiliarios formada en gran parte como consecuencia de la planificación misma, que al limitar estrictamente los lugares en los que pueda llevarse a cabo -- una construcción libre de restricciones, aumenta el valor de dichos terrenos.

En realidad, a juicio del autor antes mencionado, ambas leyes han fracasado en el intento de proporcionar una base financiera a la planificación; la primera, debido a un deseo de eliminar totalmente el beneficio en la transmisión de propiedades, lo cual -- equivaldría a declarar la nacionalización de toda la superficie -- del país, medida que por otra parte no puede adoptarse como base -- únicamente en el deseo de solucionar el problema de la compensación.

Mientras exista el régimen de propiedad privada, se hace preciso el respetar un mínimo de beneficios. En cuanto a la segunda ley analizada, su fracaso se puede imputar al abandono de todo propósito de imposición sobre plusvalías, obligando al Estado a restringir las indemnizaciones a una base que en términos relativos parece injusta, aun cuando no lo sea en general; por lo que se modificó el texto en el sentido de pagar una indemnización más completa; lo cual aumentó la cuantía de las mismas, provocando el abandono de algunos proyectos en lo referente al alcance de la planificación.

Mayor profundidad tienen las consideraciones que sugieren que la planificación, tal como viene realizándose, ha aumentado la inseparabilidad de la indemnización y las plusvalías, los dos gemelos que pretendía alejar. En realidad, la mayor planificación provoca una cantidad mayor de indemnización y paralelamente más considerables las plusvalías con que se encuentran los propietarios afortunados; no así los que se ven privados de su propiedad por expropiación.

El problema de las compensaciones desaparece de la escena, cuando se considera una recaudación sustantiva basada en las plusvalías. Así, el total a pagar por indemnización se vería equilibrado en parte o aun en todo; además las plusvalías tienen un efecto beneficioso sobre el mercado de solares, manteniendo sus precios bajos, lo cual supone que cualquiera que sea la base escogida para el pago de la compensación, será aceptada por la opinión pública; quedando únicamente circunscrito el problema al establecimiento de una tasa justa sobre dichas plusvalías.

Si en todo caso el impuesto sobre plusvalías no fuere aceptado por el consenso público, se presenta una segunda medida, por otra parte no recomendable, constituida por la valoración fiscal -- del suelo; al abolirse la tasa de compensación, es perfectamente ad

misible el tratamiento fiscal del valor del suelo y que para cumplir sus finalidades este nuevo impuesto debería constituir un simple suplemento de la tarifa actual con tipo impositivo moderado. Las consecuencias serían dos: el precio de los terrenos se mantendría bajo, - aunque no tanto como en el establecimiento del impuesto sobre plusvalías, facilitándose un tratamiento más equitativo del valor indemnizatorio; y, además, se reuniría un fondo importante que sufragaría los gastos de indemnización.

Se presenta además una tercera medida, que consiste en recaudar un fondo para el pago de las compensaciones adecuadas, mediante la implantación de un impuesto general sobre la propiedad inmueble que posteriormente serviría para sufragar los gastos de indemnización. Este sistema es, desde luego, menos equitativo y satisfactorio, pero en todo caso no supondría una discriminación de los propietarios como grupo social. Al no poderse determinar en forma efectiva la plusvalía, no carece de sentido distribuir el costo de la compensación por planificación, entre aquellos que en cierta medida pueden beneficiarse con el movimiento de valores que la planificación produce.

La Legislación Española configura dos medios para combatir la especulación: a) la técnica de reparcelación. y b) la expropiación de las plusvalías.

La técnica de reparcelación afecta el paso del valor inicial al valor urbanístico, al pago de la urbanización y el incremento del valor urbanístico al comercial de los solares prestos a edificar. La expropiación de plusvalías acepta dos formas: 1) Por renta forzosa del solar: cuyo precio será el del valor urbanístico, no el comercial pues éste es un sobre-precio derivado de la edificación -- ajena, que queda reservado a quien como adquirente en la venta forzosa se muestra dispuesto a construir. 2) Por expropiación forzosa:

considerando como medio impropio pues ataca la especulación adquiriendo el suelo mediante un sistema de valoraciones que opera a través de la calificación jurídica del suelo.

A decir de Nuñez Ruiz (120), el sistema seguido por el Derecho Urbanístico Español es de tipo mixto: a) calificación jurídica del suelo en: el tipo urbano, de reserva urbana y rústica con la que se pretende establecer sobre que tipo de terreno va a operar la valoración del mismo; hasta el punto de que toda valoración que desconozca la calificación jurídica del bien, es susceptible de impugnación. Y b) la valoración del suelo. En Francia para incrementar la oferta efectiva de terrenos edificables en el mercado de inmuebles, se han tomado dos tipos de medidas; a) Aumentar el valor de las obras de infraestructura urbana. Y b) Impedir que los propietarios de terrenos urbanizados los mantengan paralizados en espera de maniobras especulativas. A estos propósitos atiende la ley 19/12/63 - mediante el establecimiento de la "tasa de regulación de los valores inmobiliarios" (Disposiciones en materia de plusvalía), que grava a los propietarios de terrenos, comprendidos en las zonas objeto de operaciones de urbanización o de renovación urbana, la recaudación de la tasa beneficia a las Corporaciones locales que hayan tomado a su cargo la realización de las obras de infraestructura. La liquidación de la tasa se hace en función del volumen previsto de construcción, según resulte de la aplicación de la densidad media a la superficie de la parcela o parcelas en cuestión.

La tasa responde a la idea de unificar las condiciones -- del mercado de solares en las zonas que sean objeto de operaciones de urbanización o renovación urbana.

En la República Federal Alemana existen tres tipos de gr

vámenes de impuestos sobre el mercado de inmuebles:

a) Contribución territorial: se impone con arreglo al valor de terreno (el valor se busca por el cálculo).

b) Contribución sobre transferencia de terrenos: el 7% del precio pagado, pasa al Lands.

c) Impuesto de especulación: la satisfacción de éste varía según -- que los terrenos vendidos formen parte de un activo comercial (los beneficios se averiguan por medio del balance), y que formen parte de un activo para el que el balance de cuentas no es obligatorio. Al efectuar el balance se establece la diferencia entre el valor en contabilidad que se le había calculado al terreno y al importe líquido de la venta, estando el beneficio sujeto a impuesto.

4. LA PLANIFICACION, PIEDRA ANGULAR DEL URBANISMO MODERNO

Generalidades: Uno de los elementos con que se cuenta en la época actual para formular la solución de los problemas sociales, constituye, sin lugar a objeciones, la facción de planes. En realidad, el planeamiento no es una fórmula producto de nuestro tiempo, ya que en épocas remotas venían realizándose operaciones planeadas en los más variados aspectos. No obstante dichos precedentes, han sido consecuencias del impacto producido por la revolución industrial, las que en última instancia han obligado a planear en un sentido integralista. Ballbé, citado por González Pérez (121) (página 70 Comentario a la Ley del Suelo) dice "uno puede ser planificador o antiplanificador, en múltiples aspectos de la vida y de la ordenación social. Es una cuestión de formación profesional, pero evidentemente donde no se puede negar fundamento a la planificación, es en materia de urbanismo. No hay posibilidad de admitir que la tarea de la formación de una ciudad nueva o de la expansión de una existente pueda llevarse a cabo, sin una planificación adecuada".

El planeamiento en su sentido físico, nació con el simple objetivo de trazar las ciudades, las cuales en muchos de los casos empezaron como lugares perfectamente planeados, aunque posiblemente no hayan crecido de acuerdo a un plan, ya que por muy sagaz que fuera el planeador, le ha de haber sido difícil o casi imposible llegar a precisar cuales irían a ser las necesidades de la comunidad 50 ó 100 años después, aunque los planes fueran formulados como objetivos a largo plazo. En las viejas ciudades planeadas, la gente debía de acomodarse donde se le proporcionara habitación, aunque mu

(121) González Pérez J. Obra citada.

chas de dichas urbes tuvieran trazos modernos de amplias avenidas y edificios monumentales que aún hoy impresionan por su magnificencia. Así, el grueso de su población se apiñaba en calles estrechas, llenas de inmundicias, desarrollándose el trabajo en lugares malsanos, oscuros y estrechos. Los patrones de planificación usados en los Estados Unidos, la Gran Bretaña o Francia, son soluciones acertadas para aquellos países, pero su aplicación en otras condiciones, es de dudoso éxito. A pesar de las diferencias que se observan en los países subdesarrollados, se dan una serie de circunstancias que permiten establecer unos principios comunes. La planificación regional de estos países en lo que se refiere a la urbanística ha de realizarse en dos fases: a) anticipando viviendas de tipo inferior en los emplazamientos planificados (la carencia de viviendas es uno de los más difíciles obstáculos para el desarrollo regional). b) Renovación urbana, cuando el país esté preparado para ello.

En la primera, los países subdesarrollados se encuentran con problemas de falta de mano de obra especializada, una industria de la construcción deficiente, ausencia de mecanismos de financiación y desorganización en el mercado.

Con el tiempo y la influencia de los urbanistas de finales del siglo pasado (en especial Howard con el proyecto de la ciudad jardín) "los planes urbanísticos" tomaron mucho auge, no pasando mucho tiempo sin que los sociólogos, así como otros técnicos, se interesasen por los problemas de la planeación de las ciudades.

Los funcionarios públicos también observan interés, ya que los grupos de motivación cívica trataban de asegurarse una legislación adecuada a la planeación y zonificación. Los Ingenieros, Economistas, etc., se ven así mismo interesados en las implicaciones sociales de su trabajo. Bajo la planeación de una esfera visionaria - al plano de realidad.

Con esa euforia "de planear para sobrevivir" que se observa ya desde 1.920, paulatinamente el área de influencia de planeación se va ampliando, llegando a incluir en sus límites áreas que se extienden mucho más allá del círculo urbano (planes nacionales, regionales, etc.) lo cual es un hecho - comprensible, como quedó explicado en capítulos anteriores, si se anota la interrelación que existe entre el campo y la ciudad. La planeación no debe circunscribirse a un fenómeno exclusivamente (planeación, económica, social, urbana), sino en forma mucho más amplia debe abarcar todos aquellos hechos, es decir que posea un "carácter integral", ya que deben aunarse los esfuerzos y canalizarse como es debido para obtener el desarrollo del país.

Como apunta el preámbulo del documento 23 (122) el origen de los problemas sociológicos, tanto de nuestras grandes ciudades - como de nuestros pequeños municipios rurales, está en los desequilibrios de nuestro proceso de urbanización. Desequilibrios que no pueden solucionarse con medidas parciales (política de vivienda, tráfico urbano, descongestión de las grandes ciudades, polos de desarrollo y polígonos en función de una ciudad), sino con una ordenación sistemática de nuestro territorio que integra planificación financiera económica y social (planificación integral), y consiga un desarrollo económico equilibrado en todas las estructuras.

Hay que considerar que no obstante la trascendencia que actualmente posee la planeación como instrumento de vital importancia en los esfuerzos desenvueltos por el hombre para lograr una estructura económico-social, favorable al desarrollo de la humanidad, "No debe ser llevada a tal grado que el poder público, órgano planeador, asimile todas las actividades de los individuos, modelándolos

(122) Documento nº 23 serie II, publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

los en tal sumisión que cualquier intento de iniciativa fuere demolido, porque conllevaría descontento popular, y dejaría de constituir solución al problema, convirtiéndose en un monstruo asfixiante de la sociedad". Es decir, que la planeación en su carácter integral debe estar en tal forma estructurada que armonice con la libertad de acción intrínseca de los seres humanos.

La garantía de ejecución del plan radica, dice Pierre Masse (123), en que sea obra de todos, en que todas las fuerzas políticas, económicas y sociales de la nación se impliquen en el plan -- considerándolo tarea colectiva. Debe contar con dicho respaldo pues con el Plan se trata de promover hombres, de crear una nueva sociedad con mayor prosperidad y bienestar. Y para alcanzar este fin, -- aunque es imprescindible una base material y económica, el factor -- principal es la movilización de voluntades atraídas por una nueva -- mentalidad. El plan, dice Masse, encierra valores éticos, ya que -- traduce la voluntad de perfeccionamiento de una sociedad en el sentido de la justicia y la solidaridad entre los hombres. El plan debe ser portador de valores morales. No se puede pretender que las -- previsiones del Plan sacrifiquen los imperativos sociales a los económicos. Ocuparse de lo económico sin tener en cuenta el equilibrio social implica un riesgo de consecuencias desastrosas.

Gabriel Alomar (124) formula una serie de diferencias que considera esenciales entre los conceptos planear y planificar, así: "la planeación es una doctrina referida a las actividades teóricas sobre objetivos amplios y finalidades a largo plazo". Y la planificación "es una técnica que hace referencia a actividades prácticas y concretas sobre objetivos limitados". A continuación podremos es-

(123) Masse Pierre. El plan o el antiazar

(124) Alómar Gabriel. Obra citada.

bozar una definición de cada una de las disciplinas "planificación es la acción de ordenar, mediante documentos escritos o representativos, previamente redactados, una operación de carácter físico o económico y el desarrollo práctico de la misma". Este término planificar suele actualmente usársele como sinnónimo de "programación".

La planificación es una actividad netamente gubernamental, sin embargo la fuerza del Poder Central se debe hacer sentir cuando los problemas rebasen los linderos de la jurisdicción local. La autoridad central debe tratar de estimular antes de regular y regular antes de obligar. Cuando se centraliza debe poderse descentralizar posteriormente. La adquisición pública de terrenos para la planificación, debe admitir también el desarrollo privado y la propiedad de la vivienda una vez elaborado el plan para los terrenos planificados, debe pasar a manos privadas, si se acepta el régimen.

El planeamiento para que produzca los beneficios esperados, es inexorablemente una práctica que ha de realizarse a largo plazo. Su esencia radica en imponer sacrificios y costes inmediatos para conseguir frutos mayores en fecha posterior. Las facultades y designio de la planificación solo tienen razón de ser si se mantienen la inmutabilidad de sus objetivos y se aceptan los sacrificios inmediatos indispensables para su consecución. Las autoridades planeadoras tienen que admitir la necesidad de dichos sacrificios, demostrando a la opinión pública, que vale la pena soportarlos.

La rehabilitación de esta intervención pública no debe confiarse a un cambio de actitud de los gobiernos. Es esencial para ellos que se precisen y se definan claramente los propósitos de la planeación, y que las medidas adoptadas sean eficaces o invariables.

bles en la medida de lo posible, siendo además necesario que toda la organización administrativa a ella dedicada, esté efectivamente adaptada a sus propósitos. Actualmente, la planeación ofrece - un aspecto de incoherencia general que produce confusiones notables de urgente modificación.

El plan debe ser realista, partir de la realidad y de - los medios de que dispone para alcanzar los fines; característica denominada autenticidad por Carrasco Belinchón.

La Universalidad : el plan debe comprender todas las actividades urbanísticas.

Flexibilidad : el plan debe ser susceptible de reajuste, de readaptaciones a las circunstancias que se le presenten. Esta - es una característica típica de la planificación occidental o capitalista (Planificación indicativa) pues la planificación socialista propugna por un tipo de plan inmutable y rígido.

Unidad : todas las actividades encaminadas a un mismo - fín, deben estar comprendidas en el plan.

El objeto del plan es concreto, particular, por referencia a una situación que es concreta y particular; ello implica -- que constituye una técnica singularizada que persigue la obtención de un resultado concreto. Además no se circunscribe a enunciar objetivos, sino lleva aparejados los medios o instrumentos necesarios para su realización. En tal virtud suele traducírsele como - un sistema instrumental, o sea un conjunto de medios principalmente jurídicos (disposiciones, reglas, preceptos), medios de poder público que dan lugar a diferentes relaciones y situaciones jurídicas, encaminadas a lograr un objetivo determinado. Cuando la -- idea de regular el funcionalismo de una ciudad es dotada de medios jurídicos adecuados, el plan urbanístico se transforma en un instrumento jurídico; el plan es un instrumento técnico e institución

jurídica.

De tal manera que cuando la actividad planificadora esté regulada por el derecho y el acto que resulte esté provisto de una eficacia jurídica propia, determinada de diversa forma.

Caracteres del plan como institución jurídica:

La idea de plan es finalística. Es decir que se planifica para obtener un resultado. Al constituir el resultado, la finalidad intrínseca del plan, constituye a la vez, la razón común de sus disposiciones, ello lo individualiza, los diferencia unos de otros. El profesor Giovanni Miele (125) hace una analogía entre el plan y la institución procesal; en ésta, observa, la constitución de los resultados finales, constituye el destino común de una sucesión de actos, creándose entre ellos una unidad de fin. En el plan la unidad de sus disposiciones se pone en función de sus objetivos, a diferencia del procedimiento, donde se encuentra la unidad de -- una serie de actos, como función de un destino al que están preordenados. Las previsiones de un plan (entendidas como el resultado) representan el elemento finalístico que condiciona y unifica las disposiciones a tal fin formuladas. Las previsiones del plan, como elemento finalístico deben encontrar en éste sus medios para realizarse, entendiéndose por medios las disposiciones o los preceptos a través de los cuales se establezca algo idóneo o reputado como -- tal, para realizar el destino del mismo.

El plan emitido con los atributos de un acto jurídico, -- estará provisto de una correspondiente eficacia jurídica.

Los elementos finalísticos (objetivos) e instrumentales (medios para su realización), componen la estructura esencial del plan que aparece aquí como un conjunto de disposiciones unidas por

(125) Miele Giovanni. Aspectos jurídicos de la planificación urbanística.

una idoneidad para traducir en realidad los fines del plan.

Por su naturaleza el plan tiende a modificar el orden -- real; por lo que debe tomarse en cuenta dicha realidad al determinar dichas disposiciones como componentes del plan.

Se caracteriza además por su concreción, es decir persigue objetivos concretos; concreción de los resultados que con él se pretenden alcanzar.

El plan tiene una duplicidad de aspectos como acto jurídico: a) Es un acto de organización, en cuanto tiende a configurar una nueva ordenación. b) Es una regla de conducta, (en sus disposiciones) si se consideran desde el ángulo de su realización, para los sujetos implicados en él, lo que le hace operar como un acto -- normativo, respecto a los sujetos y en orden a los resultados.

Para determinar el contenido del plan, dice García Enterria (126), debe acudirse a la observación de dos situaciones: una donde no existe plan y otra donde el plan funciona; ello nos dará un "plus" que el plan aporta.

Para aprovechar urbanísticamente el suelo se hace imprescindible la existencia de un plan. El Urbanismo es una función pública reservada al plan, no una facultad emanada del derecho de -- Propiedad. Ello traduce el significativo del plan urbanístico. El plan incide específicamente sobre los propietarios del suelo planeado donde tenga efectos de valor general (Erga Omnes).

Históricamente el movimiento del planeamiento urbano comenzó con un modesto esfuerzo para mejorar los alrededores de las ciudades. La planificación legal fué una consecuencia de la legislación sanitaria encaminada al establecimiento de standard mínimos para la densidad de construcciones, anchura de calles y condicio-

nes de la vivienda; su finalidad residía en reducir el mal estado de la salud, y la suciedad. Con el tiempo se han ido ampliando los límites, hasta llegar a pretender mejorar el nivel de vida y de trabajo en general, mediante la creación de lugares agradables, saludables, lugares de recreo y amenidades sociales y la provisión de viviendas adecuadas. En realidad, la estrecha relación -- marcada entre la planificación urbana y el progreso social no se ha perdido, todo lo contrario, se ha fortalecido.

La planificación urbana ha venido empleándose a una concepción exclusivamente edificadora - higiénica, a una visión que comprende las más variadas exigencias de la instalación de la comunidad al territorio.

La planificación debe ser conducida con arreglo a los - datos relativos a las inversiones públicas disponibles, y a las - directrices de la política económica afirmada por los poderes responsables; sin que ello lo identifique con la planificación económica.

Los primeros pasos en la dirección del moderno planeamiento urbano, los constituyeron los proyectos de zonificación, -- es decir la acción de establecer distritos, dentro de los cuales algunos de los derechos de los ciudadanos se ven legalmente limitados. La ordenanza de Felipe II para la construcción de las ciudades de los países conquistados en América, marca un principio -- de la distribución por zonas; aunque la legislación que puntualiza la iniciación de tan importante instrumento planificador en -- los Estados Unidos de América, es la dictada para la ciudad de -- Boston que marcó la división por zonas de una planta urbana. Existen además, algunas leyes dictadas por Napoleón I hacia 1.810 y -- el Código Prusiano de 1.845, que contienen divisiones del uso de la tierra.

La actividad legal en materia de zonificación pasó por dos etapas de desarrollo antes de llegar a la época actual. La primera etapa incluyó una serie de casos que se debatieron en los tribunales antes de llevarse a cabo la división por zonas de la urbe, sirviéndose para establecer el fundamento legal de la zonificación y para obtener reconocimiento de un poder político. Transcurrida cierta época, los tribunales empiezan a exigir como base de referencia pruebas más sólidas respecto al carácter de la comunidad, antes de dar su opinión acerca de la validez de su uso. Esta exigencia de los tribunales para que se les presentara un plan amplio de la ciudad, ha sido cumplida en la actualidad mediante la preparación de un plan regulador del uso del suelo.

En la actualidad, sobre todo en la Gran Bretaña, se ha generalizado la opinión de considerar al planificador como "un árbitro" basándose en la idea de configurar a las autoridades planificadoras, como coordinadoras imparciales e independientes del uso del suelo. Pero si la autoridad planificadora se limitara a ser un árbitro, reduciéndose su actividad a escuchar las razones de los contendientes, es decir a reconciliar los intereses opuestos sobre el suelo en formas más o menos judicial, lo más probable es que su decisión se configure en favorecer a quien esgrima el respaldo político más poderoso.

La misión encomendada a las autoridades planificadoras debe ir más lejos, imponiendo medidas coherentes sobre el tipo de desarrollo y utilización del suelo. La coordinación de los destinos dados a las distintas áreas, es el método que aplica la planificación, pero no su razón de ser. La pobreza de muchos de los resultados alcanzados hasta el momento, se debe precisamente a no haber sabido definir una política planificadora eficaz; ya

que indudablemente cualquier política planificadora que se siga dará pie a controversias, pero pretender conservar el árbtrio in definidamente es inadecuado e irrazonable.

El planeamiento a pesar de ser aceptado y fomentado -- por las sociedades más avanzadas, choca con estropezos que impi den su funcionamiento, unos debido a su desconocimiento, lo que prepara sicológicamente a ciertos sujetos a oponerles barreras, las cuales, se pueden eliminar divulgando sus fines. Por otra -- parte, se presenta el problema en nuestro medio, de que se carece de informaciones suficientes, (datos estadísticos, presupues- tales, económicos, etcétera), para elaborar cifras y determinar las condiciones indispensables para la ciudad del futuro.

La planificación en Guatemala se enfrenta con la esca- sez de personal especializado, lo que obliga a la centralización ya que se hace indispensable acudir a la autoridad central cuan- do se pretende solucionar un problema. Las facultades y poderes de las autoridades locales, así como los medios financieros de -- que dispone, resultan inadecuados e insuficientes.

Es tambien hecho de importancia relevante la carencia de leyes adecuadas para enmarcar, fomentar y respaldar la plani- ficación, lo cual suele obrar de obstáculo para su desenvolvi- miento. En Guatemala, indiscutiblemente urge un planeamiento ade- cuado que en forma integral canalice las fuerzas sociales, econó- micas y políticas para elaborar el mejoramiento positivo del -- país.

La falta de planeación efectiva y especialmente el he- cho de no contar con un plan urbanista para toda la ciudad, ha -- traído como consecuencia el desperdicio de recursos y el desarro- llo poco sistemático de las diferentes áreas de la ciudad.

Asimismo la carencia de un reglamento de zonificación

y densidad urbana, ha dado como resultado el deterioro de los barrios residenciales, desarrollándose industrias en el centro geográfico de la ciudad. Las mejoras y el ensanchamiento de las calles, pierden parte de su utilidad porque no obedecen a un plan coordinado de urbanización. Existe pues una carencia total de --cuerpos legales que estructuren y den respaldo a una planificación. Es necesario además, contar con un organismo capaz de desarrollar y orientar dicha planificación.

En la actualidad, se hace indispensable la concesión -de un poder policial por parte de los Estados a sus ciudades, lo que inviste a éstas con el poder suficiente para reglamentar sus asuntos y para hacer cumplir las reglamentaciones que se dicten. Sin embargo, en ocasiones se ha encontrado necesario dictar leyes para el uso específico de tal poder, las cuales se les ha dado en llamar "Leyes autorizantes". El objeto de esta legislación es doble. En primer lugar, sirve para reafirmar la política del -Estado en cuestiones de interés vital para el pueblo y fomentar así, en un momento dado, entre las comunidades locales, la voluntad de actuar. El segundo propósito de dichas leyes especiales, es eliminar toda duda de que el poder policial pueda ser aplicado en el caso específico considerado por la ley. Dichas leyes se dictan para establecer la relación entre el uso del suelo, para el cual se concede en el caso específico del ejercicio del poder policial, la salud y seguridad pública; así como la conveniencia y el bienestar general, siendo costumbre que se determinen los -propósitos de la ley en su preámbulo.

Las leyes del planeamiento son, en cierta forma, una -legislación autorizante, ya que por regla general establecen un organismo para todo el país, destinado a coordinar las funciones del planeamiento dentro de la totalidad del Estado y además pre-

parar especificaciones para las actividades locales del planeamiento. Las leyes planeadoras definen las funciones de la junta estatal del planeamiento y prescriben el proceso mediante el -- cual cada ciudad dentro de sus límites debe realizar una planificación completa. Estas leyes fijan la preparación de un Plan Maestro y dan los métodos de aplicación y formas de hacer cumplir sus ordenanzas. En algunos casos se concede a la comisión de planeamiento el derecho de imponer impuestos sobre el público en general, para obtener los fondos necesarios para la administración de la ley; pero este poder en muy raras ocasiones ha sido ejercido en los países en que existe una legislación planificadora, porque las comisiones de planeamiento muchas veces -- prefieren trabajar dentro de la estructura del gobierno municipal, del cual obtienen los medios financieros suficientes para la realización de sus planes.

Otra forma de legislación la constituye aquella que -- crea organismos dentro del Estado, de las ciudades o provincias, que sirven para encarar los problemas inmediatos de naturaleza particular. En este tipo de legislación hay que incluir las leyes de viviendas y rehabilitación urbana, para cuyos objetivos se han creado organismos locales con poder conferido a la ciudad para llevar a cabo el programa determinado en la ley del -- país.

La planificación urbanística no está sujeta a las mismas normas constitucionales aplicables a la planificación económica; sin que por ello se afirmen las interferencias e interdependencias de ambas, pues aunque de hecho se entrelazan, una -- tiene por objeto la ordenación territorial (y desde este ángulo canaliza las actividades humanas), y la otra atiende a la actividad económica.

En la Constitución Italiana se puede fijar como norma jurídica que hace referencia a la planificación urbana, a la -- que hace referencia a la propiedad privada, concediendo la ley la facultad de determinar sus límites, establecer los casos en los que se pueda expropiar y fijar limitaciones a las legítimas y testamentarias. Puesto que la legislación urbanística establece necesariamente limitaciones a la propiedad privada, mediata o inmediata, según que dichas limitaciones deriven o no de ulteriores actividades planificadoras.

Al respecto del planeamiento, la exposición de motivos de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de España (1956), considera: "El planeamiento constituye la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. La legislación urbana debe prevenir la formación de planeamientos urbanos, así como planes que hagan referencia a la ordenación del suelo rural que por lo regular hace referencia a la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualquier otra finalidad análoga".

Esos planes, una vez aprobados, deben tener el carácter de públicos, ejecutivos y obligatorios, no solo para los -- administrados, sino también para la administración. Esta no deberá dispensar su observancia, ni aquellos efectuar uso u obra en discordancia con la ordenación.

La aprobación de los planes y proyectos de urbanización implican la declaración de utilidad pública y, consecuentemente, la ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. Admitiéndose para su ejecución, no solo la expropiación -- absoluta del dominio, sino también la constitución de servidumbres. Estos actos de expropiación del dominio o de derechos real

les, han de realizarse dentro de un plazo máximo, con el fin de armonizar el interés público con el respeto del legítimo interés particular, que no puede, ni debe, quedar indefinidamente afectado por una ordenación jamás consumada.

Naturaleza Jurídica del Plan: El problema de la naturaleza jurídica del plan está intimamente ligada a la forma en que éste incide sobre los administrados, el profesor García de Enterría (127) considera: a) en general (sobre toda la comunidad): 1.- Técnica de la información pública. 2.- Publicación. 3.- Publicidad. 4.- Carácter público de la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-Administrativo, la observancia de la Ley de Planes de Ordenación Urbana. Para cuyo ejercicio no hace falta invocar un interés particular en defensa de la Ley. b) Parcial sobre el patrimonio del administrado. Parcelas ordenadas por el plan. El plan urbanístico en contraposición a la abstracta e igualitaria ordenación de la propiedad por la Ley, singulariza y concreta en cada parcela de terreno planeada un tipo concreto de utilización, y determina unas limitaciones singulares. Se opone a la igualdad de la Ley, la desigualdad del plan. La Ley es igual para todos los comprendidos en el Plan, sin embargo éste por distintas causas afecta desigualmente aquellos sobre los que recae. Entre estas causas podemos anotar la individualización parcelaria que el Plan hace sobre el espacio donde deja sentir sus efectos. La propiedad se ve afectada al Plan, por medio de la vinculación, instituto que domina el destino de la propiedad, la utilización del suelo es decir el tráfico Jurídico. El Plan otorga las posibilidades de aprovechamiento urbanístico, enuncia los límites de la propiedad, defi-

(127) García de Enterría. Obra citada.

niéndolo y otorgando las concretas facultades de aprovechamiento del suelo, y además los deberes positivos exigibles a los -- propietarios en justa compensación de las facultades otorgadas, deberes cuyo cumplimiento es fomentado por estímulos de orden -- fiscal.

La doble ~~coincidencia~~, general y particular del plan, va a ser el punto de partida de las diversas teorías acerca de su naturaleza Jurídica: a) el Plan acto singular.- b) El Plan como reglamento. c) El Plan como un acto general no normativo.- d) El Plan como Ley, norma Jurídica.- e) El Plan como un "tercius genus", norma y acto (Ley medida).

La dificultad de la configuración jurídica del plan -- estriba en esa doble incidencia general y particular sobre los administrados. La generalidad de los destinatarios hace quebrar las tesis del acto singular. El considerarlo una regulación sin gular de cada propiedad en tipo y extensión concreta de utilización, hace que escape a su configuración como reglamento o norma jurídica.

En primer término se trata de considerar si debe reconocerse o nó naturaleza de actos normativos a los planes de -- la ley urbanística. Observa Mielle (128), que no importa tanto constatar la naturaleza normativa o no de un acto, como establece r si el acto pertenece a una de la categorías que el derecho positivo prevé y establece con una específica eficacia.

Si son objeto de tal estudio, pueden estar constituidos por la categoría de acto administrativo, entendido en el -- sentido subjetivo y sustancial; y por su eficacia específica; y por la de los actos fuente de derecho objetivo, es decir actos

(128) Miele Giovanni. Obra citada.

a los que el ordenamiento jurídico general atribuye la eficacia de establecer normas creadoras y complementarias del mismo. A su vez la categoría de actos fuente de derecho objetivo no se agota con una sola clase, sino que comprende los actos con fuerza de ley, y los que carecen de ella, de los que el ejemplo más palpable lo ofrecen los reglamentos, esto ayuda a restringir -- más la alternativa que se les plantea a los planes urbanísticos, siendo indiscutible que estos no tienen fuerza activa ni pasiva de ley, y podrán servir cuando más de reglamentos.

Si no se acepta la normatividad como atributo de los actos - fuentes, no se les otorga categoría jurídica relevante.

Entre los actos administrativos existe una graduación de eficacia, una escala de competencia distintas, en virtud de las cuales un acto administrativo prevalece sobre otro, y no -- puede modificarse por éste.

García Trevijano (129), siguiendo la doctrina Italiana distingue el acto del reglamento: 1.- El Acto general, no -- necesita como el reglamento de habilitación general. 2.-El acto general, no tiene efecto (Erga Omnes) como lo tiene el reglamento, porque aquellos miembros de la comunidad a los cuales no interesa o afecta quedan desvinculados. 3.- El Acto general requiere publicación, sin periodo de "Vacatio" necesaria en el reglamento. En consecuencia del acto general entra en vigor después de publicado no así el reglamento. 4.- El Acto general es impugnabile directamente, precisando recurso de reposición.

García de Enterría (130) afirma que el plan es un acto y norma (Ley medida). Desde una perspectiva general, el plan

(129) Derecho Administrativo.

(130) García de Enterría. Obra citada.

establece un vínculo que supone el que todas sus posibilidades de tráfico; desde una perspectiva interna el plan rompe con la idea tradicional del sistema de limitaciones de la propiedad.

La tesis de la Ley medida y la técnica de la remisión normativa fué planteada por primera vez por el profesor Karl(131) Schmitt, quien contra pone a la ley en sentido clásico esencialmente estática operando en términos de justicia, la Ley-medida que afronta una situación concreta, singular, temporal, no establece, vinculada a la situación concreta para la que fué creada, desapareciendo junto con la situación.

El Plan es una medida concreta y norma jurídica. Es norma por lo abstracto del mandato y generalidad de su círculo de destinatarios.

Es acto administrativo por su consunción mediante su cumplimiento.

La inserción del plan en el ordenamiento jurídico se realiza por la técnica de la remisión normativa, en virtud de la cual una ley remite a una norma reglamentaria la regulación concreta que una parte de la materia de que se está ocupando.

Además todos los actos provenientes, tanto de la esfera privada como administrativa, que contradigan el plan, es ilegítima y por tanto impugnabile ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Ello trasluce el carácter ilegítimo de aquellos actos contrarios al plan.

Para Núñez Ruiz (132) el plan no alcanza la categoría de Ley. Es un Reglamento medida que regula de manera singular y desigual, el destino y aprovechamiento del suelo. El plan es-

(131) Schmitt Karl. Obra citada.

(132) Núñez Ruiz. Obra citada.

tablece limitaciones al ejercicio dominical, señala González -- Berenguer (133) y no rompe la Ley del Suelo con el sistema de -- limitaciones para pasar al límite o confín como afirma García -- de Enterría.

Entre los aspectos generales cabe mencionar en cuanto naturaleza jurídica del plan: a) la Ley aprobatoria del plan, -- es una Ley Cuadro, de principios; que se distingue del plan. -- Sirve para superar todos aquellos principios que pueden limitar la ejecución del plan; y como Ley medida por su limitación temporal. b) en cuanto al plan es necesaria su independencia toda vez que se puede modificar independientemente de la Ley. La -- flexibilidad del plan obedece a su naturaleza. c) La administración adopta la mecánica de suvención concretada en una obra, -- que sustituye a la concesión o suministración de obra por los -- particulares. d) La regulación constitucional se obliga a una -- mayor flexibilidad en sus Leyes para realizar más a cabalidad -- el acercamiento Derecho-Sociedad.

El planeamiento como función pública que és dice García Enterría (134), es atributo de la administración quién actúa a través de sus órganos de planeamiento. El planeamiento -- urbano, forma parte de la administración según su entender, por las siguientes razones: a) La planificación urbana está presidida por un criterio de organización. b) La organización de la -- ciudad está a su vez en función de estructuras económico -- sociales. El método funcional es científico, usándose como medio para investigación y comprensión de la ciudad. La moderna administración tiene carácter funcional. c) La administración So-

(133) González Berenguer. Obra citada.

(134) García de Enterría. Obra citada.

cial es Ciencia de la organización. La organización precede a la planificación.

Relación entre autonomías locales y poderes gubernamentales en el planeamiento: La ley del Estado sirve de Ley - Cuadro a la legislación regional. Esta debe guardar armonía con los intereses nacionales y de las otras regiones.

En la legislación Italiana al lado de los planes territoriales de coordinación (planes regionales) de exclusiva - formación gubernamental, se encuentran los planes municipales e inter-municipales, acordados por las entidades interesadas, pero aprobados por el Estado. La formación y perfección de planes reguladores hay que considerarlos como actos de autonomía municipal, aunque la participación del Estado se considere más que como un control de mérito. Si las disposiciones de plan regulador acordado por el Ayuntamiento deben ser sancionadas por la - autoridad central, las modificaciones por éste introducidas deben ser consentidas por la autoridad local.

Efectos jurídicos: El plan es el medio de que se vale la Ley para afectar a la propiedad urbana a un régimen especial y facilitar el cumplimiento de su finalidad, que es la urbanización y la edificación ordenada.

La aprobación del plan corresponde a órganos no dotados de poder Legislativo. Aprobado el plan y publicado produce los efectos siguientes: a) Publicidad: ello es exigido por la - seguridad jurídica. Las nuevas situaciones Jurídicas creadas -- por el plan, deben publicarse para la buena fé y el ejercicio - de los Derechos, no se vean sorprendidos. El plan incide sobre intereses particulares limitando la propiedad o la actividad - del particular. El tráfico también se ve afectado.

La Publicidad tiene dos facetas: Publicidad material

y la Publicidad formal. La primera hace referencia a la publicación de la aprobación definitiva del plan. La formal significa que los planes y proyectos son públicos y cualquier persona, interesados y no interesados pueden informarse de ellos. b) Ejecutoriedad: los planes y proyectos son ejecutivos inmediatamente, una vez publicada su aprobación. La ejecutoriedad es inherente a toda norma de relación con los administrados y su esfera de derechos. En cambio la ejecutividad es una cualidad propia de los actos administrativos. c) Es obligatorio para los particulares y para los centros públicos. En caso de negligencia de la autoridad, los particulares pueden exigir su observancia. d) Respeto del principio de igualdad: todo privilegio es contrario al principio de igualdad ante la ley, y por tanto será nulo. e) Legitimación de expropiaciones: la aprobación del plan implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupar los terrenos y edificios correspondientes a los fines de la expropiación. f) Calificación jurídica del suelo: el plan es un acto conformador de la propiedad. El plan define o califica a la naturaleza jurídica del suelo, de acuerdo con la función o destino previsto. La determinación de urbano y rústico corresponde al plan; es una facultad pública. El particular no puede convertir lo rústico en urbano libremente. El plan permite la calificación del suelo en urbano, de reserva urbana y rústico; con ello produce como resultado la delimitación del contenido del derecho de propiedad. g) La permanencia del plan: atiende al lapso de tiempo que dure el efecto del plan.

Partiendo de la naturaleza de las normas del derecho urbanístico que por su carácter híbrido pueden ser de derecho público y privado, el propietario en su defensa puede usar los

medios, en las vías: a) contencioso administrativo y b) jurisdicción ordinaria, tribunal civil.

Procedimiento de formación y aprobación de planes:

- a) Actos preparatorios: 1) Obligación de los organismos públicos de dar la información que le fuere solicitada. 2) Suspensión de licencias de parcelación y construcción. 3) Avance del plan, anteproyectos parciales.
- b) Formación: 1) Competencia (plan nacional, plan comarcal y provincial). 2) Iniciativa y colaboración de particulares (no en los provinciales ni en los nacionales). 3) Plazos.
- c) Aprobación (por Ministerio de la Vivienda y comisión provincial) de urbanismo: 1) Posibilidad de avocación. 2) Procedimiento formal (fasos): 1.- Aprobación inicial. 2.- Información pública. 3.- Informe de las corporaciones. 4.- Estudio de las alegaciones u observaciones. 5.- Aprobación provincial. 6.- Aprobación definitiva. 7.- Publicación de acuerdo aprobatorio en el Boletín Oficial del Estado.
- d) Vigencia y revisión.
- e) Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.
- f) Modificaciones "extraordine" del plan.

Clasificación de los planes:

Núñez Ruiz (135) nos da la siguiente clasificación: -

- 1) Criterio territorial: plan nacional, plan provincial, plan comarcal y plan municipal. 2) Criterio del contenido: plan general, plan parcial, proyecto de urbanización. 3) Criterio de especialidad: planes especiales (paisaje, belleza natural, villas de comunicación).

La ley Italiana, prevee la formulación de directrices -

referentes a la creación o transformación de las zonas de instalación, a través de:

- 1) Programación económica nacional, por una comisión de Ministros.
- 2) Plan regulador regional, que contiene las directrices generales de ordenación del territorio de la región.
- 3) Plan comarcal, contiene para partes determinadas de la región, la concesión e integración de las antedichas directrices.
- 4) Plan regulador general del Municipio, que desarrolla en el círculo municipal las directrices del plan comarcal.
- 5) Planes reguladores parciales que posee las normas de ordenación de cada una de las partes del territorio Municipal.

La Ley Danesa, presenta dos tipos de planes: regional y nacional. Regional: a) solo entre los límites dados por la Ley - podrán darse planes generales para zonas más extensas que las de cada municipalidad. b) Planificación regional voluntaria, que se ha realizado, en cierta forma, sin base legal. c) Una planificación regional en tres condados.

Nacional, el cual no se ha hecho realidad. No se ha pasado de formar un comité de planificación: Este no ha elaborado - una zonificación. Esta tiene como base: 1) una previa valoración de las necesidades generales urbanas, rurales y esparcimiento existentes. 2) localización de las zonas en las que la necesidad actual o futura del desarrollo sea tan intensa que obligue a la inmediata creación de controles locales y regionales.

Dividen en 4 zonas: 1) Desarrollo industrial y urbano. 2) Posible atractivo para el desarrollo urbano e industrial. 3) Paisajes de valor recreativo y cultural. 4) Zonas agrícolas, sin fomento urbano.

La Ley Alemana: Los Planes de urbanismo: 1) Plan Ordenador General, emanado de los municipios (estos tienen el derecho

y el deber de realizarlos) se divide a la planificación en dos partes: a) un mapa para el uso del suelo. b) plan de urbanización.

a) El mapa debe reflejar las características de la urbanización del municipio, y de las nuevas construcciones, sin tener fuerza de obligación. Debe señalar las áreas de transporte público y demás servicios, y aquellos en que puedan edificarse dichos servicios. Divisiones territoriales: 1) zonas de viviendas: a) exclusivamente residenciales, b) principalmente residencias, c) de pequeñas propiedades.

2) zonas mixtas de edificación: a) de pueblos, mixtos, centrales

3) de edificación industrial: a) comerciales, b) industriales.

4) zonas de edificación especial: a) de casas de campo y b) especiales.

b) Los planes de urbanización, normas detalladas para cada distrito, determinan los requisitos de edificación. Información sobre el tipo de edificios, dimensiones. Adopta la forma de ley de la administración local (ordenanza).

II) Planificación Regional: No poseen planificación a éste nivel pero se está iniciando.

Siguiendo la ley del suelo Española, el profesor García de Enterría (136) nos anuncia la siguiente clasificación: a) Planes territoriales: 1) Nacional. 2) Provincial. 3) Municipal o comarcal: general parcial, proyecto de urbanización. b) Especiales.

Los territoriales tienen por objeto la ordenación conjunta de un espacio territorial conjunto. Los especiales tienen por objeto la ordenación aislada de un elemento determinado, cuya

base territorial puede ser continua o discontinua.

La Ley del Suelo define la competencia urbanística del - planeamiento y el contenido substancial del mismo: 1) División - del territorio nacional: urbano, con reserva urbana y rústico. 2) Zonificación y emplazamiento de los centros cívicos y públicos. - 3) Determinación de las vías y los espacios libres. 4) Determinación de las normas de utilización del suelo.

El artículo 3º de dicha ley española, considera que la - competencia urbanística concerniente al planeamiento, comprende - las siguientes facultades: a) redactar un plan nacional de urba-- nismo, c) emplazar los centros de producción y residencia del mo- do conveniente para la mejor distribución de la población en el te rritorio, d) dividir el territorio municipal en perímetros: urba- nos, de reserva urbana y rústicos, e) establecer zonas distintas de utilización, según la densidad de la población que haya de habi tarla, porcentaje de terrenos que puedan ser ocupados por construc ciones; volúmen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para ca da especie de los mismos en toda la zona, f) formular el trazado de las vías públicas y de los medios de comunicación, g) estable- cer espacios libres para parques y jardines públicos en cada polí- gono, en proporción a las necesidades colectivas, h) señalar el - emplazamiento y características de los centros cívicos, de enseñan za cultural, edificios singulares, aeropuertos y lugares análogos, i) determinar la configuración y dimensión de las parcelas edifica bles, j) limitar el uso del suelo y las edificaciones, k) orien- tar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos necesarios, sus características estéticas.

En Polonia, se dan las siguientes clases planes:

1) Por su ambiente:

- a) Territorial: todo el país.
- b) Regional: Voivodia (comarca) $\left\{ \begin{array}{l} \text{Generales} \\ \text{Particulares} \end{array} \right.$
- c) Locales: unidades de aglomeración $\left\{ \begin{array}{l} \text{Generales} \\ \text{Particulares} \end{array} \right.$
- d) De Realización: lotes o terrenos a construir

2) Por su duración:

- a) Directores: período superior al Plan de Desarrollo a largo plazo.
- b) Prospectivos: período igual al Plan de Desarrollo a largo plazo.
- c) De Etapas: período igual al Plan de Desarrollo a corto plazo.

Los órganos encargados del planeamiento son: Comisión - planificadora cerca del Consejo de Ministros. Comité para la construcción, el Urbanismo y la Arquitectura. Consejos de voivodias. - Consejos de distritos y Consejos del Pueblo.

En cuanto a la estructuración jurídica de la planeación, punto que nos interesa en el desarrollo del tema, hemos de hacer referencia al "plan regulador" que constituye uno de los instrumentos de la planificación, siendo definido en el inciso c) del artículo 1º del Decreto 583 del Presidente de la República, Ley Preliminar de Urbanismo de Guatemala; así: "Es el conjunto de recomendaciones formuladas con base en el análisis de las necesidades y recursos de una ciudad, que proporciona un programa para guiar el desarrollo urbano con el máximo de eficiencia y en la forma más conveniente para la comunidad". Como podemos notar en el concepto anterior, para llegar a formular las bases del sistema ordenador, es indispensable hacer un estudio preliminar de los elementos que componen a la ciudad, las necesidades que se le presentan los factores geográficos que necesariamente influyen en ella y los recursos

con que cuenta, como fuentes de aprovechamiento de agua y alimentos en general, energía eléctrica, carreteras, vías de comunicación y otros elementos de importancia que en alguna forma pueden influir en ella.

En el capítulo 4º, artículo 9º del mencionado Decreto, se recomienda a las poblaciones de más de 10.000 habitantes "realizar de conformidad con las recomendaciones del caso los estudios para implantar en sus áreas de influencia urbana un plan regulador adecuado". O sea, se circunscribe la elaboración del plan a poblados de un límite mínimo de habitantes, por considerar a estas comunidades como ciudad, amonestándoles para que lo faccionen, dándoles un plazo de tres años contados a partir de la promulgación del Decreto analizado. Dicho sea de paso, el Decreto 583 fué promulgado el 29 de febrero de 1.956, sin que a la fecha (13 años más tarde) se haya implantado ningún plan regulador ni aun en la ciudad capital que tan urgida está de él.

En el mismo artículo se contemplan los requisitos que debe llenar un plan regulador, así: a) sistema vial; b) los servicios públicos; c) los sistemas de tránsito y transporte; d) el sistema recreativo y de espacios abiertos; e) los edificios públicos y servicios comunales; f) las zonas residenciales; g) las zonas comerciales; h) las zonas industriales; i) las zonas de servidumbre de reserva; j) cualquier otro aspecto que sea conveniente determinar.

¿Qué organismo administrativo se encarga de la planificación?:

La planificación es una función pública y por ende un atributo de la administración. Forma parte de la administración, porque la planificación está presidida por un criterio de organización que es a su vez el criterio orientador de la ciencia de la

administración.

Existe un verdadero problema para establecer que organismo administrativo sea el más apropiado para llevar a cabo la planificación. El meollo de la cuestión radica en las relaciones entre los planificadores y los demás departamentos gubernamentales, ya que en la mayoría de los casos colisionan ambos órganos, no llevándose a cabalidad la planeación.

En Inglaterra han considerado la idea de un ente central planificador, con facultades en particular y capacitado para imponer sus aspiraciones sobre los demás departamentos en lo referente a la planificación y utilización del suelo. En esta forma se expresa el informe Scott, citado por el tratadista Peter Self en su obra ya mencionada, cuando dice: "Para llevar a cabo la planificación - suele recomendarse la creación de un "super-ministro" dotado de amplias facultades de coordinación y asesorado por un grupo de expertos". Un segundo problema radica en considerar si la planificación debe estructurarse en un ministerio independiente que tenga como fin estructurar la planificación. Es una idea acertada, siempre que posea el carácter de autónomo y las suficientes garantías de eficacia.

En algunos países, se ha estructurado una comisión de planeamiento, que el organismo legal de la ciudad, a través del cual se desarrolla la mayor parte de las actividades del planeamiento. En nuestras ciudades, el personal encargado, por lo regular, es reducido, dejándose la preparación de planes en manos de los ingenieros.

Para un mejor cumplimiento de los fines urbanísticos, se hace indispensable una íntima colaboración entre la administración municipal y los ciudadanos; sobre todo en materia de edificaciones. En cuanto al organismo que ha de desempeñar las actividades que se

exigen para crear o transformar un conjunto edificativo, no puede ser el Ayuntamiento, complejo burocrático sujeto a normas taxativas que no llena los requisitos que deben caracterizar a ese tipo de gestión. Lo que hace indispensable la creación de una entidad autónoma que responda a la necesidad de aplicación del plan regulador.

a) Usando personal ajeno a la administración responsable, con intervención directa en todo lo referente al plan. b) - Posibilidad de iniciativa al margen de las normas municipales y provinciales, con el fin de favorecer a la construcción de la forma más adecuada. c) Formación del presupuesto especial del plan regulador que permita asignar a su aplicación todos los ingresos que de él deriven. d) Una determinación del coste efectivo del plan, aislándolo del resto de la actividad de la administración municipal y así precisar los elementos básicos para la aplicación de impuestos locales. e) Evitar las desviaciones debidas a razones extrañas a los intereses del plan regulador, desviaciones que le es difícil al Ayuntamiento soslayar. Sin embargo la creación de una entidad autónoma, para la ejecución del plan regulador no convierte a la administración municipal en algo extraño. El Ayuntamiento vigilaría el funcionamiento de la entidad, nombraría gestores de la misma y ratificaría los acuerdos más importantes de la misma, como suele suceder con las empresas municipalizadas.

En los Estados Unidos, el Plan General es el instrumento con el que los planificadores coordinaban las aplicaciones del suelo con una acción recíproca y relacionaban estas aplicaciones con las instalaciones públicas necesarias para atenderlas. Hoy para mayor eficacia obligados por presiones internas de los gobiernos estatal y federal se dan dos tipos de aplicación: a) planificación de ámbito regional, reconociendo las necesidades multimuni

cipales en lo que concierne a los servicios y los mutuos impactos que ocasionen los programas comunales a través de los límites municipales. b) Hacia la unificación de la planificación, encaminada a concentrar los programas apoyados estatal o federalmente en un ataque coordinado contra los problemas urbanos.

El plan de reurbanización o renovación urbana es preparado por el organismo local. Antes de ejecutarse el proyecto debe encontrarse aprobado el plan por el gobierno local, quien debe decir si se encuentra el plan ajustado al Plan general para la localidad. Con anterioridad el plan se somete a una vista pública, para que los residentes en la zona externen opinión.

Este plan tiene como objeto formular una guía o pauta -- oficialmente reconocida para la renovación urbana, con el fin de:

1) Eliminar los deterioros actuales. 2) Producir y mantener las condiciones necesarias para evitar que se produzcan nuevos deterioros. 3) Llevar a cabo los objetivos comunitarios de la zona de conformidad con el plan general establecido. 4) Comunicar a los residentes de la zona y al público en general acerca de los planes comunitarios para la zona. 5) Establecer y fijar un precio sujeto al mercado para los terrenos de la zona objeto del proyecto que vayan a venderse a la iniciativa privada.

El plan integral para la localidad proporciona una amplia estructura de formulación de políticas para el desarrollo de las tres fórmulas o modalidades de intervención pública, en la -- utilización privada y en la intensidad, grado de desarrollo o urbanización de los terrenos. Sirve también de guía en relación con las acciones, o actuaciones públicas, sin ejercer un control directo, tienen efecto sobre el aprovechamiento de los terrenos para un proyecto. Elementos del plan integral: 1) Plan de utilización de terrenos: preve las necesidades futuras de la comunidad --

indicando la situación y extensión de las zonas o terrenos a utilizar a efectos residenciales, comerciales, industriales y públicos. 2) Plan de vías públicas: sistema de calles y vías principales distinguiendo entre las de acceso limitado, las principales y las secundarias. 3) Plan de servicios comunitarios: muestra el emplazamiento y las características de las obras propuestas para escuelas, zonas de recreo y otros servicios. 4) Programa de mejoras públicas: recomienda e identifica las prioridades oportunas en relación con obras de mejoras públicas necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en otras partes del plan.

La función más importante del plan local, es dar una declaración oficial de la política de desarrollo comunitario a largo plazo, más bien que utilizar el poder de la Ley como se da en el caso de las tres medidas: a) zonificación, b) Reglamento de subdivisión. c) Plan de renovación urbana.

Las grandes ciudades, en cambio, suelen poseer comisiones de planeamiento bien aprovisionadas de personal técnico especializado.

La comisión, en algunos países, se encuentra integrada por un personal nombrado por el alcalde y aprobado por el Consejo Municipal.

Estos comisionados son personas destacadas en las actividades locales, agentes inmobiliarios, banqueros, abogados, arquitectos, economistas, sociólogos, representantes de los trabajadores, etcétera.

Por lo regular, dicha comisión actúa como asesora del Gobierno Municipal, y tanto el alcalde como el Consejo la consultan en asuntos referentes al planeamiento. Asimismo es encargada de preparar el Plan Maestro y otros proyectos para el progreso cívico, de la ciudad, siendo de su responsabilidad exclusiva, de --

acuerdo a la legislación que la creó. Pero como la comisión para -- actuar necesita fondos que por lo regular se los proporciona el -- Gobierno Municipal, si se diera un programa que no simpatizara con la Municipalidad, ésta obstaculizaría la realización del programa.

Como es un organismo más que todo asesor que ejecutor, -- recomienda sus proyectos al Concejo después de realizar encuestas públicas oyendo las opiniones de los distintos sectores económicos del país.

Si se aprobare el programa por el Concejo se convierte -- en Ley y gobierna para todos los habitantes de la comunidad, incluyendo las dependencias del gobierno.

Todo ciudadano tiene el derecho de reclamar frente a las disposiciones de planeamiento establecidas por la Ley, si se considerara afectado por la misma, o privado de su propiedad sin justa compensación. Esta reclamación se lleva por vía de apelación a -- la Comisión de Planeamiento y al Concejo Municipal. Si la apelación no le es satisfactoria, la legislación le proporciona los medi^{os} para acudir a los tribunales para que se le mantenga o restituya en el goce de sus derechos; lo cual ha formado una jurisprudencia de lo más variado en materia de planeamiento.

D. PARCELACION Y REPARCELACION: PARCELACION

La ordenación urbana culmina con la creación de parcelas mínimas de terreno, aptas para ser construidas. Son ambas, operaciones puramente técnicas de división del suelo, sujetas a licencia previa.

La licencia es un requisito, por: 1) Necesidad de ajustarla al planeamiento, incluso a nivel de plan regulador. 2) Necesidad de llenar ciertas observaciones legales sobre parcelas indivisibles (en la Reparcelación en la Legislación Española): a) si pasado el término legal de un mes, no actuaran los interesados. b) si presentado un proyecto no hubiere unidad de criterio. c) si el Ayuntamiento por otras causas deniega la licencia.

Con la parcelación se persigue crear parcelas que sirvan de base a edificaciones. Es una operación técnica de división de una finca para construir solares independientes. La intervención administrativa consiste en la aprobación del Plan Regulador y de la licencia previa, para verificar si se sujeta al planeamiento, cuando lo hay o a los requisitos que la Ley exige, como se verá.

La Ley de Parcelamientos Urbanos, espina dorsal de nuestra legislación urbanística, establece que sus disposiciones son de orden público y de interés social, siendo nulos ipso iure los contratos que en todo o en parte las disminuyan, restrinjan o tergiversen. La parcelación constituye una simple división del terreno en varias parcelas diferentes. Para esos efectos la Ley de Parcelamientos Urbanos, considera en su artículo 1º, que "parcelamiento urbano es la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras áreas menores.

Tal operación debe ajustarse a las leyes y reglamentos -

de urbanismo y a los planes reguladores que cada Municipalidad -- ponga en vigor de conformidad con la autonomía de su régimen". En éste artículo observamos que la parcelación indica la creación -- "ex novo" de áreas menores, sin especificarse que fin tendrá la -- creación de dichas áreas menores, es decir que no se puntualiza -- su uso para edificación de viviendas o cualquier tipo de construc -- ción urbana, que es la finalidad que debe orientar a la parcela -- ción. Además no se fija la idea de "Parcela", o la formación de -- las mismas, sino que se habla de un término indefinido como es el de "área menor", lo que trae como consecuencia el que no se esta -- blezca la idea de unidad edificable, ni el área mínima que ella -- debe tener para cumplir con una adecuada urbanización.

Si para esos efectos la Ley lo deja al criterio del -- Plan Regulador, se está muy distante de la realidad toda vez que, éste no se ha elaborado ni hay esperanzas de que se realice, y en cambio parcelamientos siguen habiendo creándose parcelas con áreas arbitrarias.

En cuanto a los sujetos que pueden realizarla, tenemos: en primer término los particulares, así se desprende del artículo 2 que reza que "toda persona individual o colectiva que directa o indirectamente se dedique con ánimo de lucro a efectuar operaciones de las conceptuadas en el artículo primero, queda obligado a registrarse en la Municipalidad a cuya jurisdicción corresponda -- el inmueble que se sujetará a parcelamiento". En tal virtud serán los particulares, los que en primer plano tendrán derecho a rea -- lizarla, orientados por el ánimo de lucro, dejándolo sujeto a la obligación de Registro. Dentro de esta categoría caerán tanto los propietarios de los inmuebles, como los gestores que no necesaria -- mente sean propietarios. 2) Dentro del capítulo destinado a las -- disposiciones especiales, el artículo 20 - faculta al Estado pa --

ra realizar parcelamientos urbanos en terrenos nacionales con el objeto de beneficiar a todas aquellas personas que carezcan de terrenos adecuados para la construcción de vivienda propia. Como requisito esencial para ser beneficiario, requiere la Ley, - que el solicitante, su conyuge o hijos carezcan de bienes inmuebles - registrados a su nombre.

En el artículo, la Ley establece que el destino de las parcelas otorgadas por el Estado será la construcción de viviendas.

Las parcelas provenientes de estos parcelamientos adquirirán el carácter de "patrimonio familiar" lo que las sujeta a -- una imposibilidad de enajenación y división, sustrayéndolas del -- tráfico de bienes inmuebles por 25 años que es el término establecido, a partir de la fecha de adjudicación. Asimismo no podrá ser objeto de embargo judicial o alguna otra limitación en cuanto al uso, usufructo, posesión o dominio, salvo expropiación o reivindicación, al Estado por incumplimiento del comprador en caso de -- compraventa a plazos.

En el artículo 22 se desglosan los casos en que se exceptúan ciertas parcelas de las limitaciones, así: a) la enajenación del inmueble a título de herencia, legado o donación por causa de muerte; b) La venta o permuta del inmueble por motivo justificado, previa autorización del Instituto Nacional de la Vivienda, o del organismo que haga sus veces; y c) Los gravámenes que -- se establezcan por razones de créditos hipotecarios para construcción de vivienda, mantenimiento o mejora de la misma, constituidos a favor de instituciones bancarias destinadas a otorgar préstamos para la vivienda, salvo por incumplimiento en la compraventa, por el comprador a plazos, o ejecución hipotecaria derivada -- de la previsión contenida en éste inciso.

La solicitud de licencia a la Municipalidad jurisdiccional tendrá por objeto la adecuación del parcelamiento a los requisitos que la Ley considere indispensables para la creación de las parcelas. A la solicitud de autorización debe acompañarse: a) certificación de fecha reciente expedida por el Registro General de la Propiedad Inmueble correspondiente, haciendo constar la primera y última inscripción de dominio, desmembraciones, gravámenes, anotaciones o limitaciones del inmueble o inmuebles que se pretenden parcelar. b) Testimonio de la Escritura Pública en que establezca la personería con que actúa el solicitante. c) Promesa formal de realizar la construcción o pago de las obras de urbanización y demás requisitos que establezcan los reglamentos o disposiciones municipales. d) Planos del parcelamiento urbano que contenga la distribución de lotes, vías públicas o áreas de uso común, y de servicios públicos debidamente acotados y en curvas de nivel, así como localización del parcelamiento en relación con la cabecera departamental de que se trate, marcando las vías de acceso y su ajuste al Plan Regulador. Los planos que se presenten deben ajustarse a los requisitos y condiciones que establezcan los reglamentos y disposiciones de la Municipalidad autorizante. Los planos deben ser certificados por Ingeniero Civil colegiado.

Una vez cumplimentados los requisitos anteriores la Municipalidad correspondiente acordará la autorización correspondiente para llevar a cabo el parcelamiento, pero la venta de las fracciones no se llevará a cabo sino hasta nueva autorización.

Como se desprende del inciso c) antes relacionado, es obligación del propietario hacer las obras de urbanización comprometiéndose a realizarla o pagarla si la hicieren terceros. Es pues a los particulares a quienes compete la ejecución de las obras de urbanización a que se ha comprometido al otorgarsele la

licencia. Los parcelamientos podrán ser intervenidos por la Municipalidad en caso de incumplimiento. La intervención se realizará por medio del Instituto de Fomento Municipal, el Crédito Hipotecario Nacional, o cualquier institución bancaria. Por dicho efecto la Municipalidad celebrará el convenio correspondiente; la urbanización la realizará la Municipalidad jurisdiccional correspondiente, por administración o contrato, cubriendo los gastos de la misma con los fondos que se recauden durante la intervención. La Municipalidad al intervenir un parcelamiento urbano, estimará los ingresos a percibirse, resultantes de la sumas adecuadas y de las parcelas no vendidas, para determinar si el parcelamiento puede costear los trabajos de urbanización. En caso negativo podrá exigir al parcelador el pago correspondiente por la vía económico-coactiva.

En relación a la licencia, para los efectos de Registro cualquier negocio realizado sobre una fracción de terrenos se exige que la Escritura Pública además de los requisitos comunes a todas las escrituras, debe observarse, la constancia de haber tenido a la vista la autorización de la Municipalidad correspondiente para el parcelamiento de que se trate (inciso 'd' del artículo 8 - de la Ley citada).

Antes de efectuarse la venta de las fracciones se tendrá que obtener autorización municipal, para ello la Municipalidad comprobará antes de extenderlo: a) que las obras de urbanización que figuran en los planos aprobados al concederse la autorización para el parcelamiento, se han realizado o por lo menos se han ejecutado los trabajos de introducción de agua potable, energía eléctrica y drenajes para cada lote, y el pavimento de las calles. En su defecto deberá prestarse garantía suficiente a juicio de la Municipalidad de su realización, o bien contratar con ésta

la ejecución de los mismos. Esta obligación que la Ley establece para los efectos de urbanización es utópica y alejada de la realidad del país, toda vez que los parcelamientos que están surgiendo en la periferia de la ciudad de Guatemala sirven para llenar las necesidades de tierras que tienen las masas de "intrusos" o emigrantes, legiones de depauperados que no pueden compensar los gastos de urbanización, así pues si las exigencias municipales se observaran con estricto apego, la operación de parcelación se suspendería, por lo menos en un 80% de las hoy existentes, o no gozarían de la licencia respectiva lo que les haría caer en la condición de "clandestinas", sujetas a la intervención legal. Si el espíritu del legislador fuera encaminado a paralizar las lotificaciones y con ella en forma indirecta la emigración campo-ciudad, se estaría tratando de solucionar el problema, a mi juicio, desde sus consecuencias y no desde sus causas. La manifestación de las migraciones de centralización urbana, como quedó establecido, es consecuencia de un malestar del habitante del medio rural debido a las condiciones existentes en su medio, a la sociedad arcaica del campo y al latifundio factor determinante en la estructuración social de dicha sociedad; de tal manera que mientras persista la organización social hoy establecida en el campo, la emigración será un hecho inevitable. Además la paralización de las lotificaciones, al no detenerse la emigración y con el aumento vegetativo de la urbe, que como se vió tiene una tasa demográfica elevada, provocaría la falta de espacio vital lo que podría traducirse en invasiones a tierras particulares o estatales de consecuencias nocivas - tanto por lo que frente a la propiedad privada significa como por la división desordenada y anárquica de que sería objeto. En tal virtud y en el campo meramente de la legislación urbana la Ley necesita una reforma más ajustada a la realidad.

En el caso de que un fraccionamiento se inicie sin auto
rización correspondiente, "los parcelamientos clandestinos", la -
Municipalidad les fijará el improrrogable plazo de un mes para -
que obtengan licencia, llenando los requisitos que exige la Ley.
La sanción a la infracción de la Ley, Reglamentos, u Ordenanzas -
da lugar a multas que van desde 25 hasta 5.000,00 quetzales.

El precio de cada parcela se fijará de acuerdo con el -
valor de la totalidad del terreno, los gastos de urbanización, la
libre competencia y otros factores que sean aplicables. Dicho pre
cio será fijado por el propietario o el gestor del parcelamiento.
Este es otro de los puntos que ha de comprobarse al otorgarse la
autorización municipal previa a la venta de las fracciones de te-
rreno.

Los precios que originalmente se establecieron entre -
los parceladores y los compradores de parcelas, como valor total
del inmueble, continuarán con plena validez legal, salvo los ca--
sos específicos de la Ley.

En referencia a los efectos de la Ley en aquellos parce
lamientos en que se hubieren emprendido obras de fraccionamiento
al entrar la Ley en vigor, se establece que la Municipalidad res-
pectiva comprobará si el parcelamiento ha cumplido con los compro
misos de urbanización contraídos con la misma, o con los comprado
res de parcelas; y en caso contrario se les obligará a realizár -
los trabajos a que se comprometió, pudiéndose proceder a la inter
vención. Ello cuando haya compromiso expreso del lotificador, ya
sea con la Municipalidad, o con los compradores de lotes. Parece
que en dicho enunciado la Ley viene a reforzar la observancia de
las obligaciones nacidas de un convenio o contrato anterior, que
por negligencia de las autoridades no se hubiere hecho efectivo.
Pues si no hubiere compromiso en ese sentido, la Municipalidad -

respectiva debe ejecutar los trabajos en la forma que lo establecen los reglamentos respectivos, cuando hubiere solicitud por parte de cinco compradores por lo menos.

Volvemos a la carga, insistimos en un tema ya tratado, y es el que se desprende del inciso 'd' del artículo 4, en lo que se refiere a la adecuación de los planos del parcelamiento urbano a los Planes Reguladores ya que en él se repite la necesidad de la facción de planes, siendo de urgencia su establecimiento, queda en letra muerta en la Ley; ya que no se ha realizado ni uno.

Finalmente la Ley para subsanar cualquier simulación - que naciera de una forma de contratación distinta de la compraventa de lotes, con el objeto de ocultar la operación de parcelación (por ejemplo el arrendamiento) establece en el artículo 27 "Se regirán por esta Ley todas las desmembraciones, fraccionamientos y operaciones de parcelación que a la fecha de su vigencia no estén debidamente terminados, aplicándose sus disposiciones a los siguientes casos:

- a) Las que se hayan realizado por cualquier clase de contrato o convenio.
- b) Las que otorguen la propiedad del inmueble al cumplirse determinadas condiciones o plazos.
- c) Las que directamente hayan servido a los parceladores para enajenar el terreno con el fin de hacer parcelaciones.
- d) Las que hayan servido para simular o encubrir la venta de parcelas a plazos, incluso los contratos de arrendamiento o las que en cualquier forma han constituido obligación accesoria a la compraventa. Estas últimas operaciones se tomarán como compraventa a plazos, sin importar cual haya sido la modalidad contractual que sirvió para su celebración.
- e) Las que comprendan compraventa a plazos de inmuebles edifica--

dos o simplemente de parcelas en las que con posterioridad se edifique por el parcelador. Esta norma se explica por la forma tan variada en que la mala fe de los propietarios trata de soslayar las obligaciones de urbanización a que debe ajustarse en caso de solicitar licencia de parcelación.

Finalmente agregamos que, en todo parcelamiento, tanto urbano como rústico se deben ceder al Estado áreas destinadas a la construcción de escuelas, y centros deportivos, como se desprende de los artículos siguientes: Decreto Ley 317 (Ley Orgánica de Educación Nacional), Título VI -Disposiciones Generales- Artículo 155. "Los propietarios de lotificaciones en centros urbanos, suburbanos o rurales, están obligados a ceder gratuitamente al Estado otorgando el título correspondiente, terreno suficiente y adecuado para la construcción del edificio o edificios escolares que prestaran servicios en la misma lotificación. Lo establecido en el presente artículo, es requisito previo que deberá exigir la Municipalidad respectiva, para autorizar en definitiva la venta de lotes. El Estado sin más trámite, adscribirá el terreno al Ministerio de Educación". El artículo 157: "La extensión y ubicación del terreno o terrenos a que se refiere el artículo anterior, serán determinados por el Ministerio de Educación".

En el Decreto Ley número 463 (Ley Orgánica de Deporte), en el artículo 73.- "Dentro del área de toda lotificación o parcelamiento urbanos o rurales, deberá destinarse terrenos suficientes y apropiados para instalaciones deportivas. La extensión de tales terrenos será proporcional al área a lotificarse o parcelarse, y se determinará, además, según la densidad de la población que dicha área comprenderá. Las autoridades encargadas de aprobar las lotificaciones o parcelamientos exigirán, antes de aprobar los planos respectivos, que se cumplan las disposiciones del párrafo

anterior y las personas, entidades o empresas lotificadoras o parceladoras están obligadas a traspasar gratuitamente a favor del Instituto Nacional del Deporte los mencionados terrenos para instalaciones deportivas, sin cuyo requisito no se autorizará la venta o adjudicación de lotes o parcelas, ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad, los instrumentos respectivos. El Instituto Nacional del Deporte deberá ser oído en todos los expedientes relativos a lotificaciones o parcelamientos urbanos o rurales. Un reglamento especial desarrollará todo lo relativo al presente artículo".

Debería atenderse también a una área que fuese cedida a la Municipalidad, también en forma gratuita, con el objeto de crear mercados ya que en ciertas zonas, principalmente en los sitios donde estan surgiendo nuevos fraccionamientos, no existen; viendo se los vecinos obligados a comprar sus víveres en zonas centrales, alejadas del lugar de su residencia. O bien los mercaderes se establecen en plazas o parques que son destinados a recreación, o zonas verdes; o en las mismas calles, como es frecuente encontrar.

De las leyes transcritas se trasluce que en cierta medida están encaminadas a solucionar en forma más o menos adecuada, el problema del espacio vital para la vivienda. Pero el problema es ¿hasta donde las leyes existentes se cumplen, se hacen vigentes?; ¿cuantos de los fraccionamientos que hoy se realizan en barrios aledaños a la ciudad llenan esos requisitos?; ¿cuantos ceden gratuitamente las áreas para equipamiento?; ¿y, si llegasen a ser traspasados al Estado, que destino les daría?, ¿no quedarían en estado de abandono, como suele suceder con las obras que son encomendadas a la administración? o, ¿quizás parcelados y vendidos por miembros inescrupulosos de la administración?.

REPARCELACION

Es imposible acomodar unos planes urbanísticos a la forma a veces irregular de los terrenos. Para poder llevar a cabo la planificación en forma conveniente y preparar mejor las labores de la construcción se hace necesario a veces, efectuar los reajustes apropiados, teniendo presente la situación de la propiedad, lo que en ocasiones exige la intervención de las autoridades cuando no puede lograrse la subdivisión racional de los terrenos a través de acuerdos voluntarios entre los propietarios.

Será requisito previo, que esté trazado un plano para la zona en cuestión, la reparcelación se da siempre que la edificabilidad que se da en una parcela es menor que la edificabilidad media del polígono disminuida en $1/6$.

Es una división del terreno sobre el que se ha operado una ordenación, teniendo por objeto repartir equitativamente los beneficios y las cargas provenientes del plan, entre los propietarios de un polígono. Se configura la zona de forma que pueda llenar los fines del plan, repartiéndose el terreno edificable entre los propietarios de las antiguas parcelas en proporción a sus aportaciones, calculadas por su valor o extensión.

Mediante la reparcelación, las parcelas de terreno que están dentro del área de redistribución son ante todo legalmente fusionadas en una sólo extensión de terreno, la cual, después de reservadas las zonas destinadas a instalaciones (públicas) de transportes y a jardines, se distribuye entre los propietarios, de forma que adquieran solares aptos para construir.

Como técnica tiene por objeto la ordenación racional del suelo urbano con apego a los dictados del plan. Es una técnica

ca de redistribución del suelo. Racionalización de la adecuación de medios a fines (Weber).

Desde el ángulo Jurídico es una nueva división del terreno parcelado, para distribuir equitativamente los beneficios y las cargas de la ordenación entre los propietarios de un polígono, y configurar los solares.

Juega los principios siguientes: a) Planeamiento o nueva ordenación del suelo. b) Propiedad privada en función social. c) Distribución equitativa de cargas y beneficios de la ordenación entre los propietarios de un polígono.

Notas previas a la reparcelación: a) Existencia de un plan parcial, básico a la sistematización del área. b) Instrumento técnico-Jurídico usado para enmendar las desigualdades producidas por el plan en la propiedad, mediante división del terreno parcelado y distribución alícuota de beneficios y cargas. c) Configurar los solares. d) Operar con el módulo de la parcela mínima que determina el aprovechamiento del suelo en superficie y en volumen para evitar violaciones al plan.

González Pérez (137) distingue tres criterios en la reparcelación: a) Referente a los fines: así puede perseguir la simple regularización de la configuración de las parcelas, o la distribución entre los propietarios de los beneficios y las cargas. En el primer caso cada parcela pierde su forma pero conserva su extensión. En el segundo pierde también su extensión. b) Los impuestos que dan lugar a la reparcelación enunciados en la Ley: 1) Como consecuencia del planeamiento resultan solares inedificables. Debe darse una desproporción respecto a los demás propietarios. Si así fuera puede exigirse la reparcelación por unidad su-

perior. Ello puede dar lugar a la reparcelación de varios polígonos, y llegar a casos extremos de verse afectada una población. -

2) Si la desproporción se da en volúmenes y no en superficies. Si el volumen de la edificabilidad es menor respecto a la edificabilidad de otros predios, en cuantía superior a $1/6$: Puede pedirla el perjudicado. 3) En este apartado, se apuntan las soluciones que la ley brinda: a) La reparcelación puede ser en terrenos calculando en su caso el volumen y otras circunstancias, o la superficie. b) Establecimiento de una copropiedad. c) Indemnización en dinero. Esto es una especie de expropiación, en la que el bien pasa a manos de la administración pagando un importe. Procede aplicarla: a") Cuando no puede hacerse la reparcelación en especie, por haber edificación. b") Cuando la reparcelación en especie resulte difícil. La reparcelación en relación con los sistemas de actuación, sólo cabe en la cesión de viales y en la cooperación. No puede darse en la compensación, porque a decir de Cancellor ésta es una reparcelación en gran escala. Si compensa es una reparcelación, en la compensación no se puede hablar de reparcelación.

Clases de reparcelación:

1) Por división del terreno parcelado: a) Regularizar la configuración de las parcelas. b) Distribuir equitativamente los beneficios y las cargas de la ordenación entre los propietarios.

2) Reparcelación por indemnización del valor: se aplica en aquellos casos en que existen terrenos edificados o parcialmente urbanizados llamada re-distribución en el Derecho Alemán haciéndose imposible su reparcelación. Formas de indemnización: a) Sustantiva y b) Complementaria.

3) Reparcelación por concentración de dos o más parcelas en una. Requisitos: a) Subjetivas: 1) Órgano administrativo:

la competencia de dichos órganos la tiene la ley. 2) Interesados: los propietarios incluidos en el plan.

b) Objetivos: 1) Unidad parcelable (regulado en la ley). 2) Las fincas objeto de reparcelación; todas incluidas en la unidad parcelable, sólo las excluidas en los supuestos de la ley.

c) Actividad: el plan parcial: 1) Se admite la posibilidad de aprobación del plan con el proyecto de reparcelación. 2) - La necesidad del plan, responde: en la - parcelación, para que se ajuste a los fines urbanos. En la reparcelación, porque responde a la naturaleza de la institución, ya que trata de resolver los problemas que plantea la ejecución del planeamiento.

Formas de Actuación:

La reparcelación voluntaria y reparcelación obligatoria.

La voluntaria se da cuando todos los propietarios interesados convienen llevarla a cabo, para lograr una redistribución de la propiedad. Para ello es preciso que los propietarios tengan libre disposición de sus bienes. La Ley Española requiere que los propietarios soliciten redistribuir adecuadamente la propiedad; y su formalización en escritura pública.

La obligatoria procede cuando es la administración la que actúa como órgano fiduciario de los intereses particulares para llevar a cabo la redistribución. Puede promoverse de oficios, o a solicitud de parte.

La reparcelación puede plantearse: a) Por polígonos; y b) por manzanas.

La unidad reparcelable será la superficie total, objeto de la reparcelación. Este se extenderá a la superficie que fuere necesaria para cumplir sus fines. En tal virtud si la distribución de las cargas entre los propietarios de un polígono no fuere suficiente para cumplir con la justicia, se podrá atender a una uni--

dad superior denominada "suprapoligonal".

La reparcelación es una expresión más de la comunidad de intereses e ideas que debe existir entre los hombres para una mejor comprensión, y un bienestar común. En ella ha de buscarse la razón filosófico-jurídica de la institución analizada. Su fundamento en la función social de la propiedad.

La cooperación es la base social de que se nutre, atendándose como la más pura expresión del entendimiento mutuo entre los propietarios. Principio que precisa: 1) Comunidad de intereses, la existencia de deberes recíprocos. 2) Comunidad de ideas, mutua comprensión del objeto que se persigue. 3) La acción administrativa que ayuda a fortalecer los intereses de grupos ligados al bien común, permitiendo a los propietarios el sentirse en comunidad.

Naturaleza jurídica de la reparcelación:

1) Teoría de la expropiación forzosa con abono de indemnización en especie. 2) Teoría de la función administrativa. 3) Teoría de la agrupación registral de fincas. 4) Teoría de la limitación legal de la propiedad. 5) Teoría de la subrogación real. 6) Teoría de la comunidad.

Teoría de la Expropiación Forzosa y la reparcelación: Se basa en la tesis propugnada por Guaita (138) que considera a la reparcelación una modalidad de la expropiación, resumiéndose: todo cambio forzoso de un bien por otro constituye una medida expropiatoria, lo mismo en la permuta que en la compensación por justiprecio.

La reparcelación se funda en la base de distribuir equitativamente derechos y cargas o deberes. La expropiación entraña -

(138) Citado por Núñez Ruíz. Obra citada.

la privación de un bien mediante indemnización (ya sea en dinero o especies). La limitación intrínseca al concepto moderno de propiedad, no implica indemnización; por tanto mientras haya deberes, no hay expropiación. Donde hay expropiación no hay reparcelación. Esta se apoya en la conservación de la propiedad y en el principio de cooperación.

González Pérez (139), considera que la reparcelación, - implica la expropiación de parcelas antiguas mediante la adjudicación de las nuevas, y una subrogación real sobre las nuevas resultantes formalizada en Escritura Pública, sujeta al Registro de la Propiedad.

Intervención administrativa que se traduce, en: a) Exigencia del plan parcial de ordenación, y licencia previa. No se autorizará la escritura, ni se inscribirá, cuando no se hubiere autorizado por la licencia. b) Podrán los órganos públicos competentes tomar la iniciativa, si no lo hicieren los propietarios, llamándolos para que presenten el proyecto en el plazo que se determina.

La reparcelación función administrativa: El Derecho Urbanístico participa del Derecho Público y del Derecho Privado. Para que la función social de la propiedad se haga realidad, se hace necesario la presencia de la administración. La Ley es el Derecho, su ejecución el hecho.

En la reparcelación la administración se concreta a extender la licencia y, sólo en caso de deficiencia por parte de la iniciativa privada puede la administración formular la reparcelación.

Núñez Ruíz (140) considera que si bien es cierto que, la administración tiene competencia para extender licencias o actuar subsidiariamente, ello no le confiere una función directa. Lo cual demuestra que la reparcelación no es una función administrativa; - sin embargo la administración sí interviene, haciendolo subsidia-- riamente cuando los propietarios no actúan.

Teoría de la limitación legal: El concepto tradicional - de limitación no explica el contenido positivo que tiene la propie-- dad-función. Las cargas o deberes impuestos al propietario definen el contenido normal de la propiedad, y hacen de la reparcelación - un instrumento legal, y nó un límite.

Teoría de la reparcelación como procedimiento registral: Con los cambios operados en la moderna concepción del Derecho de - Propiedad, se hace patente la necesidad de modificar las estructu-- ras orgánicas del Registro de la Propiedad.

La técnica de reparcelación registral de fincas, trata - de llevar a cabo el principio de tracto sucesivo en su aspecto - formal, y en su aspecto material para fijar la descripción física de las fincas resultantes.

Esta tesis no explica la naturaleza de la reparcelación, sin embargo sería susceptible de explicar la técnica jurídica de la reparcelación, si ésta se constituyera como un proceso registral.

Actualmente dados los conceptos de propiedad, el Regis-- tro no puede limitarse a ser una protección de la propiedad estáti-- ca. Esto es propio del concepto liberal, en que es el principio de la autonomía de la voluntad el que moviliza el orden social.

Así hoy el Registro es una Administración Pública de De-- recho Privado en la que organicamente se conjuga el Derecho y la -

Técnica en su labor de elaborar un orden social justo.

La teoría de la reparcelación como subrogación real: Los fines de la reparcelación no son susceptibles de englobarse en la categoría de subrogación real, aunque exista una disposición legal que aplique los efectos subrogatorios a las cargas y gravámenes existentes sobre las antiguas parcelas. La reparcelación se produce "por la forma de dividir", y la Subrogación teniendo un alcance más limitado, es un modo de sustituir. Lo cual no quiere decir que en la reparcelación no se den los efectos propios de la subrogación.

Teoría de la Comunidad Urbana de Reparcelación: La idea de comunidad entre los propietarios afectos a la ordenación urbana, es entre otras la solución a los intereses concurrentes. Es emanación y consecuencia directa de la función social de la propiedad. El concepto de comunidad se pone al servicio de la propiedad-función. Se distingue entre comunidad Germánica y comunidad Romana o por cuotas. Si ~~se~~ se distingue entre comunidad Societaria y Corporativa, y la comunidad Conservativa de reparto y liquidación.

La Comunidad es el género, y la copropiedad la especie. El Código Civil Español dada su orientación individualista liberal hace prevalecer los intereses particulares o de los de grupo; situación contraria al Derecho Urbanístico. El juego de intereses debe tener por narte el bién común. La reparcelación en el Derecho Urbanístico se organiza como una comunidad intervenida, de origen incidental y por cuotas como una final compensatoria y en la que los intereses individuales actúan en beneficio de un interés social. La Ley del Suelo en el Artículo 70 reza "En todo caso será procedente la reparcelación de terrenos para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de un polígono o manzana, considerados al efecto en comunidad".

Elementos previos:

La planificación tiene tal grado de importancia que constituye el presupuesto esencial por excelencia.

La reparcelación y las parcelaciones precisan de: 1) - Plan general aprobado y publicado. 2) Si no hay plan general, el plan parcial y el proyecto de Plan general.

La parcelación es otro elemento previo. La Parcela es el nombre del terreno resultante en una ordenación (Plan), que tiene uno de sus lados vista a la vía pública. La Parcelación consiste en que cada propietario tenga su parcela adecuada al plan. La Parcelación es una operación técnica y voluntaria, aunque normalmente resulta ser lo contrario. Resulta ser una superposición del plan al plano catastral, por ello se cometen desigualdades que suelen ser reparadas con la reparcelación. Que en definitiva, es volver a parcelar con alguno de los fines siguientes: a) Regularizar la configuración de las parcelas; o b) distribuir justamente entre los propietarios las cargas y beneficios.

El tema fundamental en los presupuestos de reparcelación, es determinar si la parcelación es previa a la reparcelación. A juicio de Núñez Ruíz (141), no es imprescindible la parcelación para realizar la técnica que se analiza. En tal virtud los propietarios pueden solicitar la reparcelación sin necesidad de previa parcelación (Persaltum), para distribuir las cargas y beneficios. Por supuesto que deben ser varios los propietarios del polígono o manzana que se somete a reparcelación, ya que si el terreno es de una sola persona, sólo es procedente la parcelación, supuesto que se da también en el caso de la expropiación forzosa en la que desaparece la figura del propietario. Resumiendo, la parcelación no es -

(141) Núñez Ruíz. Obra citada.

un elemento esencial sino incidental.

La Parcela, unidad mínima de aprovechamiento: Es otro elemento indispensable, determinando en el plan parcial, cual va a ser la menor extensión de terreno aprovechable, siendo de tal forma indivisible.

La Naturaleza Jurídica de la unidad mínima: ella viene intrínseca en el concepto de función social de la propiedad que exige su utilización racional conforme al destino objetivo para el que ha sido planeado.

Jurídicamente (sentido estricto), esta unidad es susceptible de considerarla: 1º como prohibición de disponer. 2º Como unidad de Policía. 3º Como limitación de la propiedad por razones urbanísticas. Esta última resume a las dos anteriores.

Efectos: 1) Se toma como medida de la nueva ordenación, y está en función de la respectiva zonificación. 2) Son indivisibles. 3) En el acta de reparcelación se asienta el carácter indivisible de aquellas nuevas parcelas de reemplazo que sean iguales o menores que las determinadas como mínimas en el plan parcial. 4) Se añade el caso especial de las parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área. 5) Se expresa la calidad de indivisible en todos los actos en que intervenga Notario y Registrador. 6) Lotes con superficie menor a la unidad mínima no se considera solar negándosele licencia de edificación. 7) Los Notarios y Registradores deben exigir que se acredite el otorgamiento de licencia de edificar, para autorizar o inscribir escrituras.

La unidad mínima opera, en la reparcelación y después de ella. En la reparcelación: cuando uno o más propietarios, por lo pequeño de su área, no alcanzare la unidad mínima, se pueden agrupar en comunidad (copropiedad) vendiendo o subastando, o edi-

ficando.

Después de la reparcelación: el instituto sigue operando sus efectos. Pues el problema más difícil es el de conservar las divisiones. Todo acto voluntario que no produzca una división de la unidad mínima, es nulo.

El Derecho Urbanístico posee como medio controlador, la licencia administrativa exigible en todos los actos y que será otorgada por la administración en aquellos casos ajustados a la Ley.

Solar: la finalidad última de la división parcelaria es la configuración de solares aptos a la edificación. Evolución Española del concepto del solar: 1) El concepto del solar surge como base de una futura edificación, para reunir las condiciones urbanísticas adecuadas. 2) Concepto Fiscal que da penetración a la concesión social de la propiedad. 3) Los conceptos representados por las fases anteriores quedan desfasados al producirse una objetivación de la concepción social de la propiedad llevada a cabo por el Derecho de planificación, que hace del solar un concepto único y móvil; único, porque su definición corresponde al Derecho Urbanístico, por medio de planes; y móvil, porque la menor extensión susceptible de aprovechamiento está en función de la zonificación.

La comunidad de reparcelación:

Es aquella que tiene como fin, la división de terrenos de un polígono o manzana para distribuir justamente los beneficios y las cargas de la ordenación. Se caracteriza esta comunidad: 1) Por estar influida su estructura por el factor social. 2) Se trata de una comunidad intervenida o dirigida. 3) Es una comunidad incidental, que crea la Ley con motivo de la ordenación urbana. 4) La idea de cuota es inmanente a la comunidad. La cuota represen

ta la razón o proporción según las utilidades o cargas de la cosa van a favor o a cargo de los partícipes; a decir de Ruggiero cada uno tiene un Derecho cualitativamente igual al de los demás, puesto que cada uno es propietario, y sólo difieren cuantitativamente cuando resulte diversa la proporción en que cada uno concurre. -

5) Unido al fin social y Urbanístico está la función compensatoria y de reparto de beneficios y cargas que en distinta proporción, afectan de un modo real a los terrenos sujetos a la nueva ordenación. 6) De la comunidad de reparcelación se sale mediante la concentración y nueva división del terreno parcelado. Su último objetivo es la división del terreno concentrado. 7) Mientras se produce la división del terreno concentrado, la propiedad está en una relación transitoria. La división declara el Derecho de propiedad de cada uno de los copropietarios, determina la nueva parcela que le corresponde, y la parte proporcional de los beneficios y cargas provenientes de la ordenación.

Fines: a) Vincular las plusvalías a los solares en que se ha de edificar, para evitar las especulaciones. Se afecta así, el paso del valor inicial al valor urbanístico, al costeamiento de la urbanización, y al incremento del valor urbanístico al Comercial, a los solares que se han de edificar. b) Distribuir equitativamente entre los propietarios del polígono, los beneficios y las cargas de la ordenación. Los beneficios y las cargas son conceptos interdependientes, ya que si pretenden obtener beneficios, deben asumir las cargas de su propia cosa. Los beneficios en la Ley comprenden: 1) Las plusvalías, que son los beneficios derivados de la nueva ordenación. 2) Los beneficios fiscales.

La distribución de dichos beneficios y cargas se realizan por medio de la comunidad de reparcelación que para los efectos asume la forma de una comunidad sui generis, necesaria, diná-

mica y funcional.

La Comunidad Urbana de reparcelación es una comunidad de derecho, es decir de intereses; y dentro de esa comunidad de Derechos, una comunidad de cuotas.

Función: La reparcelación tiene una función compensatoria, toda vez que sirve para distribuir justamente los beneficios y las cargas, de la ordenación, compensando a los propietarios que puedan salir damnificados en la ordenación.

Estructura Jurídica de la Reparcelación:

Elementos que la integran: Sujeto, objeto y normas:

Sujeto: Los propietarios, ya sea persona física, o persona moral, de los terrenos comprendidos en el plan de ordenación. - Se requiere la presencia de dos o más propietarios para realizar el fin (distribuir beneficios y cargas). Otro extremo lo constituye la administración, que tanto actuando como ente autorizante, o bien imponiendo la reparcelación, hace de los sujetos de la comunidad destinatarios de sus actos.

Objeto: En general el objeto a reparcelar es la superficie de terreno delimitado por el plan parcial, y en forma concreta por el perímetro del polígono o manzana a urbanizar.

Así pues, el objeto puede ser: 1) Superficie total del plan parcial. 2) Varios polígonos. 3) Un polígono. 4) Una manzana.

Normas de organización: El proyecto de reparcelación lo realizan los propietarios, actuando en su defecto la administración (la corporación). Se puede centralizar la elaboración en un administrador nombrado por los propietarios, quienes ya hecho lo aprueban.

Los propietarios que no entran en la reparcelación o no desean formar parte de la Junta de Compensación, pueden ser expro-

piados por la administración en beneficio de la comunidad o de la junta de compensación, por el valor urbanístico y no por el valor comercial.

Formas de organización: a) Regulación por comunidad de Derechos, por medio de una asociación de propietarios, o una junta de compensación. b) Si falta el proyecto, actúa la administración de oficio.

Bases de la Reparcelación: Los propietarios fijarán las bases de su Derecho determinada la cuantía por el valor de los terrenos de su propiedad (cuota-parte), y además por las aportaciones que en cada caso realicen, antes de proceder al acto de reparcelación.

Bases: 1) Determinación de la cuota o coeficiente de valor correspondiente a cada propietario. 2) La fijación del valor de terrenos para viales, parques y jardines, así como el coste de la urbanización.

El valor de las parcelas antes de formarse el plan (de donde derivan las plusvalías), sirve de cuota o coeficiente para determinar y distribuir el valor de los beneficios y cargas, y la adjudicación de los nuevos solares.

En la valoración de las parcelas se dan dos grupos: a) Constituido por el valor inicial, de expectativa y urbanístico (Tecnológico). b) Constituido por el valor comercial y superficial (Estimativo).

La fijación de las cuotas sirve de base a la fijación convencional de futuros medios compensatorios entre los propietarios.

El costo de la urbanización se distribuirá entre los propietarios a prorrata de sus cuotas o coeficientes señalados para cada uno de los derechos.

División del Terreno: La división es un elemento teleológico esencial en la reparcelación. Propiamente dicho es un acto objetivo. Cuando no es posible, se indemniza en dinero que es un sustituto de la división.

Hay dos modalidades en el acto de la reparcelación: 1º La reparcelación por división y 2º la reparcelación por indemnización del valor.

Procedimientos:

En la Legislación Española, se incoa de oficio por el ayuntamiento, o los órganos urbanísticos, o bien a instancia de alguno o de todos los propietarios.

La tramitación y resolución del expediente, es realizada por el ayuntamiento, o bien sustanciada por los demás órganos urbanísticos, quienes actúan por subrogación.

Efectos:

Técnicos y Jurídicos.

Técnicos: Estos se pueden resumir en la ordenación racional del suelo, en la superficie y aprovechamiento, así como en la distribución de valores tecnológicos en proporción a las cuotas de cada propietario.

Jurídicos: Primero suspensión de la extensión de las licencias de edificabilidad. Segundo, la enajenación de una finca sujeta a reparcelación, exige la autorización del órgano que realiza la reparcelación. Tercero, la aprobación de la reparcelación produce la cesión al ayuntamiento de los terrenos destinados al dominio y uso público. Cuarto, los particulares conservan las zonas destinadas a usos públicos, hasta que se realice la reparcelación. Quinto, las obras de urbanización serán sufragadas por los propietarios según el proyecto aprobado. Sexto, la división reparcelaria de la masa da lugar a la transformación de la cuota-parte de valor

en la nueva finca que se adjudicará a cada propietario. Séptimo, - las cargas que pesan sobre la parcela antigua (registradas), pasan a la nueva parcela por subrogación real. Octavo, los interesados - pueden acudir al Juzgado para que se resuelva sobre la transforma-- ción de las cargas no susceptibles de subrogación real. Noveno, las parcelaciones y reparcelaciones declaradas obligatorias por el - - ayuntamiento están exentas del impuesto sobre transmisiones, así como del impuesto de actos Jurídicos documentados. Décimo, produce - efectos expropiatorios: a) de las servidumbres prediales incompatibles con la nueva ordenación; b) de los arrendamientos sobre - las fincas rústicas, o edificios. Se pierde el Derecho de retorno; c) de la industria declarada fuera de ordenación; d) cuando las - cesiones superen las máximas establecidas en las Leyes, la diferencia será objeto de expropiación; e) de la antigua parcela, cuando el propietario renuncie a la parcela que le hubiere sido adjudicada; f) de los Derechos de los propietarios que no cumplan con las obligaciones asumidas. Onceavo, la reparcelación da lugar a los beneficios fiscales correspondientes.

El Registro y la Reparcelación: Dado a los conceptos que hoy en día se vierten sobre la propiedad, se exige una modificación del Registro adecuado a ellos. No debe únicamente servir de seguridad de tráfico o de crédito, sino como un servicio de publicidad y garantías en el que puedan encontrar tutela y protección los intereses privados y los colectivos. El Registro pues, actúa como instrumento de reparcelación, ya que con él se coordina la situación anterior con la reorganizada, tanto física como Jurídica.

Sirve de garantía a los Derechos modificados en su base objetiva; publica la reparcelación en su fase de tramitación; y refleja la reordenación del suelo y futuro régimen Jurídico.

Sus funciones son más amplias si se analizan desde la ordenación.

denación del suelo en general: 1) de carácter preventivo y en defensa del bien común. 2) Como utensilio en el proceso de reparcelación. 3) De carácter conservativo, del Régimen Jurídico que nace a raíz de la reparcelación.

El asiento registral se practicará a favor del órgano - que apruebe la reparcelación.

El título inscribible para la agrupación (en caso de reparcelación obligatoria), será la certificación literal del acuerdo firme de aprobación de la reparcelación.

González Pérez (142) apunta que es la reparcelación una institución de poco uso en España, atribuyéndolo a que es una difícil técnica que implica la conversión de valores en cifras equivalentes, y la conversión de éstas de nuevo, en valores tangibles. - Luego si no se realiza un reglamento adecuado, se puede caer en la incongruencia norma-realidad.

En España su realización se ve afectada, además, por la ideosincracia nacional, sigue diciendo, pues siendo una operación esencialmente particular en el que juega papel decisivo la voluntad privada, y atendiendo a que es una sociedad donde difícilmente se ponen de acuerdo dos personas, su uso se reduce al mínimo; y - luego la presencia de personas maliciosas que edifican cuando se enteran (por medio de algún funcionario un moral), de que se va a proceder a reparcelar.

E. LA ACCION URBANISTICA Y SUS SISTEMAS DE ACTUACION

En la ejecución de los planes de urbanismo pueden intervenir tanto los particulares como la Administración, según el sistema que se adopte. No obstante la Administración conserva los poderes de policía y la potestad de exigir que las obras se ajusten a los planes y proyectos. La Ley del Suelo Española combina los planes de gestión con los sistemas de actuación. La forma de actuación atiende a la organización económica y financiera de la cesión de terrenos, atribución de edificabilidad y pago de urbanizaciones.

En la gestión pública, las obras la realiza la Administración en forma: a) directa; o b) indirecta (concesión).

En la gestión privada, coinciden el titular de la acción urbanística y la persona que costea la obra: a) particulares que sufragan los gastos parcial o totalmente; y b) para la obras que han de ejecutar a sus expensas las entidades públicas.

El sistema de gestión pública de la obra de urbanización puede acordarse tanto, cuando la actuación es por medio de la expropiación como en cooperación y compensación.

En estos últimos sistemas, en caso de gestión pública la Administración exigirá de los particulares el pago de la cantidad gastada en las obras de urbanización.

En la expropiación, la concesión como gestión supone la subrogación de un particular en las potestades administrativas de la Administración. Esta transfiere al concesionario la potestad de utilizar el dominio público o de explotar un servicio público.

En la ejecución de la obra urbanizadora no es dable hablar de concesión en sentido estricto. Pues por ella se concede la ejecución de una obra, no limitándose a la ejecución sino toda la

urbanización; ello supone: a) expropiación de terrenos, pagando el justo precio; el beneficiario es el concesionario. b) luego ejecución de la obra de urbanización. c) una vez urbanizado puede construir o vender los solares.

La gestión privada, supone la ejecución de las obras con sujeción al Derecho Común. Su característica radica en el carácter de la persona que ejecuta la obra, independientemente del que la sufra, pues puede ejecutarse a costa de entidades públicas y serlo en régimen de gestión privada.

Se dan los supuestos siguientes: se admiten las sociedades de economía mixta (capital privado y capital público): a) cuando las obras han de ejecutarse totalmente por la entidad pública, - admitiéndose la sociedad anónima. b) cuando las obras han de sufragarse en parte por el ente público, y en parte por los propietarios, no admitiéndose la forma de sociedad anónima.

Derecho de los propietarios a ejecutar la obra: se puede hacer uso de él antes o después de la licitación: a) Derecho de adjudicación directa de las obras: cuando no se haya hecho la licitación se le puede adjudicar al propietario, la ejecución. b) Derecho de Retracto: después de la licitación que el Ayuntamiento haya procedido a ella y los propietarios no la hayan solicitado.

En lo referente a la actividad urbanística sus sistemas - de actuación, se puede considerar que para la ejecución de los planes y para llevar a buen término la gestión urbanística, se hace necesario una serie de sistemas de actuación.

La designación de cooperación o compensación es convencional, García de Enterría (143) entiende que se pudo haber utilizado cualquier otra. Cooperación y compensación son sistemas intermedios.

(143) García de Enterría. Apuntes de Derecho Administrativo.

La expropiación significa que actúa solamente la administración, -
 Órgano expropiante. En la cesión de viales es la administración la
 urbanizadora, limitándose los particulares a ceder los terrenos. -
 La Ley Española considera como necesarios pues, cuatro sistemas, a
 saber: a) el sistema de cooperación. b) el sistema de expropia-
 ción. c) el sistema de compensación. d) el sistema de cesión de
 viales. Esta clasificación de la ley no es cerrada, es decir, se -
 pueden combinar entre sí, dándose clasificaciones más amplias. -
 González Pérez (144) considera que dicha flexibilidad se agota con
 el número clausus de cuatro sistemas. Podrá optarse por uno de ellos,
 pero no idear uno distinto. (Página 650. Obra citada). En la com-
 pensación es una forma de actuación de óptimas ventajas, pues son
 los interesados quienes realizan la urbanización a cambio de las -
 ventajas que a ellos les reporta. En la base del sistema está la -
 necesidad de institucionalizar la agrupación de todos los propieta-
 rios, es decir, la formación de una entidad corporativa en la cual
 se integra la totalidad de los propietarios incluso en determina-
 das ocasiones, aún contra su voluntad.

La Cooperación:

Se da sobre la base de que la iniciativa privada es in-
 sustituible en el caso de que el bien en cuestión tienda a discri-
 minar la urbanización y edificación por parte del propietario. Es
 un sistema que ofrece perspectivas favorables, sobre todo en zonas
 de la urbe que ofrecen un porvenir inmediato. Puede dar buenos re-
 sultados si en verdad existe interés de cooperación tanto por par-
 te de los propietarios que deben desear un lucro no exagerado, co-
 mo por la administración que debe poseer un deseo de cooperación,
 sin ánimo de imposiciones excesivas. Es decir los propietarios son

llamados a cooperar en las actuaciones urbanísticas. El 60% de ellos debe estar de acuerdo en cooperar, para que éste sistema opere. La no aceptación por ese 60%, da lugar a la expropiación. Si se acepta, los propietarios asumen los deberes constituidos de la función social de la propiedad; cesión para viales, parques y jardines; costeamiento de las obras de urbanización; edificación de los solares resultantes. La cesión de terrenos para viales, parques y zonas verdes: si la división parcelaria tiene lugar a cesiones desproporcionadas de cada propietario, el que se considere perjudicado podrá solicitar la reparcelación. En este sistema los solares resultantes se mantienen en poder de los propietarios comprendidos en el polígono e imponen a éstos el deber de ceder gratuitamente (a prorrata), todos los terrenos viales y de parques y jardines, costeando las obras de urbanización. Si no cede el propietario, se le expropia. Esta es una amenaza pendiente, al objeto de estimular la cesión de viales.

Costeamiento de las obras de urbanización: La carga de los costos de urbanización que se hace recaer sobre los propietarios, se impone, dice García Enterría (145), en compensación de los beneficios que su ejecución habrá de reportarles (el 80% de la constitución territorial urbana y el 100% de los arbitrios locales durante el plazo de 10 a 25 años, más los beneficios constituidos por la plusvalía). La Ley afecta al incrementar el valor inicial - el valor urbanístico de los terrenos, a pagar el costo de urbanización y el incremento del valor comercial a primar y estimular la edificación sobre los solares

Edificación de Solares: el no realizarlo en el plazo estipulado, da lugar a la expropiación. Por justa causa, el plazo es

(145) García de Enterría. Apuntes citados.

prorrogable.

La diferencia entre el sistema de cooperación y el de compensación radica en el hecho de que en la cooperación los propietarios siguen siendo dueños de sus antiguos solares, sin que los linderos sufran alteración alguna y se dividen los gastos y los beneficios proporcionalmente; por el contrario en la compensación desaparecen las propiedades concretas de los interesados que son sustituidas por cuotas ideales de participación en la edificación final, con lo cual los gastos y beneficios de las obras de urbanización son liquidadas por la Junta.

La Compensación:

Por medio de éste sistema se da realidad al principio de la solidaridad de las cargas y beneficios que debe existir entre los propietarios de un polígono. Tiene su origen en los compartimientos edificatori de la Ley Italiana de 1.942. Consiste en ofrecer la oportunidad a los propietarios de transformar sus terrenos en solares urbanizados; vinculándolos al resultado de la gestión urbanística mediante un régimen de compensaciones que podrá promoverse por ellos o por la administración. En él los propietarios de un polígono se reúnen ya sea con fines de urbanización o edificación; la unión se hace sobre la base de solidaridad de beneficios y cargas, y bajo una gestión unificada para lo cual se crea una Junta de Compensación, con personalidad propia y capacidad Jurídica plena. En la incorporación de la Junta se fijan las bases del Derecho de los propietarios representadas por el valor de los terrenos y demás aportaciones. Las gestiones no sólo pueden estar en manos de los propietarios, ya que pueden incorporarse empresas urbanizadoras que aporten ya sea parcial o totalmente los fondos necesarios para realizar la urbanización.

Es nota esencial en el sistema de compensación la incor-

poración de los terrenos afectados a la gestión común. Que ésta gestión la realice la Junta de Compensación (organismo con personalidad propia) no implica que la Junta pase a ser propietaria de los bienes incorporados.

Se hace necesario un proyecto que cumpla: a) delimitación del polígono o polígonos para cuya urbanización o edificación se adopta el sistema de compensación. b) Bases de la incorporación de los derechos y cuantía de las aportaciones. c) La constitución, composición y estatutos de la Junta de Compensación. d) En el modo de actuación.

Naturaleza Jurídica de la Junta de Compensación: 1) Son personas jurídicas. 2) Tienen carácter jurídico-administrativo; concurren en ella las notas características de las corporaciones administrativas de base asociativa: a) Insertas dentro del esquema institucional del derecho urbanístico con personalidad propia, su constitución puede ser voluntaria o forzosa con carácter general. b) El substractum es de naturaleza asociativa. c) Existencia de intereses comunes, intermedios entre los intereses privados y los intereses públicos. d) Autonomía en la gestión para contratar a través de la potestad estatutaria. e) Reconocimiento legal de la potestad expropiatoria. f) Fiscalización por los órganos municipales (y posibilidad de recurso de alzada (administrativo) ante el órgano bajo cuyo control se actúe).

Se ofrecen las siguientes alternativas: a) Sociedad Civil, b) Sociedad Mercantil, c) Asociación Civil, d) Asociación o Corporación Administrativa.

Dada la naturaleza institucional del ordenamiento urbanístico, sus órganos tienen ese carácter. Ellos organizan jurídica-

mente la participación Social de los intereses privados en la gestión del bien común urbanístico. Orientación que nos delimita la -- junta de compensación como una corporación administrativa.

La administración corporativa comprende las personas jurídicas de naturaleza asociativa gestora de un centro de intereses particulares perfectamente diferenciados de los generales del Estado, pero ofrecen una relevancia Jurídica que origina su especial -- naturaleza.

La situación intermedia entre interés privado o interés público califica a los antes como corporaciones de estructura asociativa. Los intereses privados actúan en función del fin público -- que satisfacen. Esta satisfacción otorga a los antes institucionales, una potestad especial.

La corporación de Derecho Público se distingue de otros -- antes administrativos autónomos, porque es una asociación con tres sentidos: a) Servir a los intereses sociales con margen de libertad y autonomía. b) Subordinar un determinado círculo social a una dirección política determinada. c) Lograr una adecuada descentralización.

Es esencial para el concepto de corporación pública (Fors^{thoff}) la transferencia de medios soberanos, especialmente la aplicación de una fuerza coactiva. La administración corporativa se basa en el principio de la cooperación social.

El factor de actividad y cooperación ciudadana es el requisito para que la estructura corporativa de la entidad, permita -- el hacer valer la voluntad de los miembros. La cual debe ser vigilada por las entidades estatales, para el buen funcionamiento.

Cuando la corporación de Derecho Público está prevista en la Ley, su nacimiento tiene lugar por medio de un acto de aprobación o ratificación de la autoridad competente, y para su disolución se

precisa de un "actus contrarius" de la misma autoridad que fiscaliza el cumplimiento de los fines para que se constituyó.

La administración corporativa tiene capacidad de dictarse sus propias normas (en la esfera de las relaciones personales). El ejercicio de los poderes tiene una doble limitación: a) el del círculo estricto de sus competencias. b) el de sus fines y funciones.

La trasgresión de estos fines da lugar a dos tipos de consecuencias: a) la nulidad, si se excede de los límites. b) la anulabilidad, si se trata de violaciones de competencia entre las instituciones, dentro del órgano administrativo, con capacidad jurídica.

La afirmación de que la junta de compensación es de naturaleza corporativa (corporación de Derecho Público Administración -- Corporativa), es el punto base para resolver el problema que plantea el sistema citado.

Los estatutos los hacen los propietarios ajustados a la Ley. Las normas que trascienden al exterior necesitan aprobación.

La junta de compensación en las líneas del Derecho Corporativo, se distingue: 1º.- El problema del nacimiento de la personalidad de la Junta que es previo y anterior a cualquier otro. 2º.- El de la potestad estatutaria que se concreta en el proyecto de compensación.

Los Estatutos creados conforme a los requisitos señalados por la Ley, dota de personalidad Jurídica a la junta de Compensación. Estos Estatutos marcan el sentido autónomo del ente corporativo que se da a sí mismo, su ordenamiento Jurídico. Los estatutos -- suelen ser homologados a través de un acto concesional de la personalidad por parte del Estado, lo cual no niega su carácter autónomo.

Su organización: Se da un órgano deliberante (Asamblea -- General) y un órgano ejecutivo (comité ejecutivo); como en todas -- las administraciones.

Organos de la Junta: 1) Asamblea General. Gobierno y Administración. 2) Consejo sector, administrador de lo que le encomienda la Asamblea y del consejo rector, funciones de presidencia.

Los miembros de la junta (propietarios de los terrenos incluidos en el polígono a urbanizar) aportan sus propiedades para -- realizar el desarrollo urbano, previa valoración. La junta oportunamente realiza la reparcelación, transformando las cuotas en solares edificables. Estos solares y la carga de urbanización serán proporcionales a la propiedad aportada.

La distribución de los beneficios se hace en base a la -- proporcionalidad de los gastos que hubiere hecho cada uno. El criterio lo da la contribución de los gastos, y no el valor de los terrenos. Si se hubieran emitido títulos en la distribución, los beneficios los tendran que tomar en cuenta, o bien proporcionalmente con los propietarios. En caso de incumplimiento por los propietarios, -- cabe la expropiación como sanción por parte del Ayuntamiento como -- órgano expropiante, y la Junta como beneficiario. El propietario -- sancionado recibirá el 75% del valor inicial y tendrá que absorber las costas de urbanización proporcionalmente.

El sistema de expropiación:

Consiste en la adquisición que hace el Estado de una parte de la totalidad de polígono, urbanizándolo ya sea por medio de -- organismos administrativos o de empresas concesionarias. Dichos terrenos llenan dos objetivos: a) atender a las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización; y b) procurar una reserva -- para el futuro.

Este sistema viene a suplir la no cooperación por parte -- de los propietarios comprendidos en un polígono, cuando el número -- de éstos sea superior al 60%. Es un sistema subsidiario del de compensación y cooperación.

La Cesión de Viales:

En cuanto a este sistema, consiste en la obligación que recae en los propietarios de aportar terrenos viales, zonas verdes, y costear las obras de urbanización en grado semejante al estipulado en el sistema de cooperación, pero con la diferencia de que son sufragados mediante contribuciones especiales, permitiéndose en cuanto a éstas su exacción anticipada, facilitándose la eficacia del tributo.

Nuestra Legislación no hace referencia en forma expresa, de la obligación que tiene el propietario o gestor del parcelamiento urbano, de adjudicar o ceder los terrenos destinados a uso público, a la municipalidad. No obstante en el artículo 6to. de la Ley de Parcelamientos Urbanos, se establece: "La municipalidad que corresponda procederá de oficio a solicitar la inscripción en los registros correspondientes de las áreas que se hayan traspasado a la misma para uso común y servicios públicos, de acuerdo con los reglamentos de la materia". Como se podrá observar, se habla de las áreas que se hayan traspasado, pero en ningún momento se establece la obligación de hacerlo; ello hace pensar, que la cesión de viales queda al criterio del parcelador, lo cual no es congruente con el Derecho Común que establece entre los bienes del Estado o del municipio de uso común a, las calles, los caminos (que no sean particulares), parques y plazas; o bien acepta la cesión en forma tácita, lo cual es una laguna legal. Luego en el artículo 12 del mismo cuerpo legal se considera que "Las áreas que de acuerdo con los planos autorizados se hayan destinado para uso común y servicios públicos, no podrán ser hipotecados en ningún caso".

Otros postulados que hacen referencia al tema de la cesión en la Legislación guatemalteca, en la Ley de marras, es el inciso (d) del artículo 4to. que, entre los documentos que se exige -

adjuntos a la solicitud de parcelación estan: "planos de la lotificación que contengan la distribución de los lotes, vías públicas o áreas de servicio común y servicios públicos debidamente acotados"; como quedo establecido en el artículo 12 antes relacionado, característica que identifica, entre otros, a los bienes de uso público. Y en el inciso (a) del artículo 5to. en el que se insiste en la obligación que tiene el propietario de efectuar las obras de urbanización que figuran en el plano, "o por lo menos haber ejecutado los trabajos de introducción de agua potable, energía eléctrica y drenajes para cada lote y el pavimento de las calles.....".

Este sistema opera tambien en zonas donde existen edificaciones, habiendo precedido éstas a la urbanización. Es el caso -- del ensanche de guías o la apertura de nuevas calles en sitios edificados, o mal urbanizados. La cesión no tiene el carácter de limitación, ni es una obligación jurídica, sino que es una carga que asumen los propietarios librándoles de la expropiación. Ello dentro del sistema que acepta la función social que está llamada a cumplir la propiedad. La cesión es un "deber jurídico" unido y objetivado -- al suelo urbano. Es en definitiva una carga real.

F. EL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION URBANISTICA Y LOS ORGANOS ENCARGADOS DE LA GESTION.

Necesariamente para que la actividad urbanística se desarrolle, precisa de una organización administrativa central, encargada del planeamiento urbanístico, de delimitar la competencia en lo que atañe a la ejecución de urbanizaciones, de delimitar la competencia en orden al régimen del suelo, Etc. Es decir, la ejecución de la amplia y acuciante labor urbanística impone la necesidad de dotar a la administración y a los órganos competentes en la materia de formas jurídico-administrativas, mediante las cuales aquella actividad puede lograrse con la efectividad que la tarea urbanística precisa. Se crea pues, para ello, una institución idónea para alcanzar los fines propuestos. Aceptada la idea de que el urbanismo es una función pública de la que se hace cargo la administración, cabe averiguar a que órgano de la administración corresponde. Lo que -- siempre fue de competencia municipal ha pasado a ser de competencia estatal, tratandose de competencias concurrentes.

En España el órgano superior jerárquico en materia de urbanismo es un órgano pluripersonal, lo que es excepción a la regla, ya que generalmente el órgano superior suele ser monocrático, lo que es debido a que el urbanismo es materia que ocupa no solo a economistas, juristas o arquitectos, sino requiere aunar las opiniones de todos aquellos para que se realice satisfactoriamente. La pieza fundamental de dicha administración lo constituye pues, un concejo nacional de urbanismo en España (artículo 5º de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956), que al respecto dice: inciso 1º "La actividad urbanística se desarrollará bajo la dirección -- del Concejo Nacional de Urbanismo"; el cual tiene una función de en

lace entre los distintos ministerios a que afecta la Ley. Además - se creo un órgano permanente de Concejo: la Comisión Central de Urbanismo, con competencia amplia y con el objetivo de que se realice a cabalidad la ordenación en general. Asi se desprende del inciso 2 del artículo 5º de la Ley citada: "con subordinación a dicho Concejo, funcionarán la comisión central de urbanismo, la dirección general de Arquitectura y Urbanismo las comisiones departamentales de urbanismo, órganos estos últimos, encargados de la administración local. También la ley española da la posibilidad de crear mancomunidades y agrupaciones municipales con fines urbanísticos que - las necesidades de la realidad imponga. Con ello se ayuda a la acción urbanística, pues hay más sujetos para realizarla, hay unidad de acción, hay más economía y se facilita el influjo de los grandes poblados sobre los términos circundantes; en suma, se da más eficacia al sistema. Todos los órganos urbanísticos coordinan sus atribuciones con los de los Ministerios correspondientes, a fin de mantener la unidad de la ordenación urbana.

Posteriormente se creó una Gerencia de urbanización, con carácter autónomo, adscrito al Ministerio de la Vivienda, con el objeto de llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas - para realizar la gestión urbanística. La Gerencia se regirá por el concejo formado por un Presidente (que es el Ministro de la Vivienda); Un Vicepresidente (que será el Subsecretario del departamento); Un Secretario (designado por el concejo a propuesta de su presidente); Cinco Vocales: El Director General de Urbanismo; un representante del Ministerio de Gobernación; un representante del Ministerio de Hacienda y dos del Ministerio de la Vivienda.

Por el decreto legislativo del 5 de febrero de 1.957 se creó el Ministerio de la Vivienda que reúne todas las actividades - relacionadas con la vivienda y el urbanismo que antes acometía el -

Ministerio de Gobernación. Se articula la estructura orgánica del - Ministerio de la Vivienda con normas de carácter reglamentario, 1º el 26 de abril de 1.957 y luego, el 23 de septiembre de 1.959.

Institucionalizado el Ministerio de la Vivienda cuya finalidad era el Urbanismo, nos encontramos con un órgano monocrático, en contradicción con la idea de la comisión. El orden jerárquico - quedaría: Ministerio de la Vivienda; Consejo Nacional de la Vivien- da, Arquitectura y Urbanismo; y las comisiones centrales de: la Vi- vienda, Arquitectura y Urbanismo.

El Ministerio de la Vivienda asumió las funciones de la - Comisión Central de Urbanismo, posición adoptada por la jurispruden- cia, según apunta González Pérez (146). Ello ha sido criticado por la doctrina, que sostiene la idea de que el delegar en un órgano - unipersonal las funciones de órganos colectivos de tan amplia y ele- vada composición como es la Comisión, es un error porque encuentra muchas dificultades que le impiden su realización.

El problema de la competencia que en materia urbanística se hacía patente antes de la creación del Ministerio de la Vivienda prosigue, ya que aquel no absorbió toda la actividad de los órganos locales, (Urbanismo y régimen local). Esa dualidad de competencias se llama "Competencia concurrente" ofrece graves inconvenientes, - siendo una fórmula negativa que se hace preciso superar. (Inglate- rra, la competencia está en manos del Ministerio de la Vivienda y - Régimen Local).

En los Estados Unidos fué creado en 1.947 un Instituto de Financiación de la Vivienda y Hogares, con el objeto de administrar los programas federales de construcción de viviendas. El Instituto se encargaba de administrar los programas de renovación urbana, pla-

(146) González Pérez. Obra citada.

nes de urbanismo, planes y préstamos para la organización de servi-
cios públicos, ordenación de espacios abiertos, organización de ser-
vicios de transporte urbano.

Sin embargo, en 1.964 se estableció la necesidad de crear un Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Comunitario, quedando dicho Instituto como un Departamento Ministerial. Dicho Ministerio - asumió las finalidades que hasta la fecha eran objetivo del Institu-
to. Al frente del Ministerio estará un Subsecretario, quien entre - sus funciones tendrá la de aconsejar al Presidente en lo que respec-
ta a programas federales y actividades relacionadas con vivienda y desarrollo municipal; alentar y recomendar al Presidente las accio-
nes a seguir para impulsar el desarrollo municipal de la nación. - Proporcionar asistencia técnica e información al Estado, condados, ciudades y pueblos; a otras autoridades locales, en la busca de so-
luciones para resolver los problemas de desarrollo comunitario; la de fomentar programas de planificación general, a través del Estado y las Autoridades Locales, con vistas a coordinar las actividades - de desarrollo comunitario del Estado y del Gobierno Central a nivel local.

Entre el cuerpo administrativo de dicho ministerio: Un - Subsecretario, tres directores generales y un Concejo General; de-- signados por el Presidente con el dictamen y aprobación del Senado.

En Chile se ha planteado la creación de un Ministerio de la Vivienda y Urbanismo con el objetivo de canalizar una política - de construcción de viviendas, problema de urgencia nacional, como - en el resto de América Latina.

Actualmente se tiende a una estatización de las materias concernientes al Urbanismo. La tutela del Estado es fuerte, pues es a los órganos de la administración a quien corresponde la aprobación definitiva de un plan. La formación de índices Municipales de valo-

ración del suelo, es un arma eficaz para luchar contra la plusvalía urbana. Toda la actuación Municipal está afectada por la competencia estatal; hay un entrelazamiento de competencias. Las formas de intervención estatal son muy diversas: la suspensión, la necesidad de aprobación, o los llamados recursos de alzada impropios. La Alzada "que es el recurso que se plantea ante el superior jerárquico - que ha dictado el acto que se recurre" no se puede dar en los órganos locales porque estos son autónomos y no tienen superior jerárquico. Sin embargo en materia de Urbanismo la Ley del Suelo prevé esta posibilidad; pudiéndose plantear el recurso ante la Comisión Central por medio de la alzada "persaltum", es decir la alzada no es ante el superior inmediato, sino ante otro superior más elevado. La competencia se puede clasificar en de Derecho Común (Estado y Municipio), y de atribución. (Ejemplo competencia urbanística de la diputación).

Junto a los entes de carácter territorial en la administración del Urbanismo, están los entes institucionales (entes singulares dedicados a un solo fin). Los entes institucionales bajo tutela estatal, son: a) la gerencia de urbanización. b) Entes de grandes ciudades. c) Entes ad hoc. d) Entes de gestión inmediata y singularizada.

La Gerencia de Urbanización: la ley le da sentido empresarial y ágil. Se le pretende sacar de los moldes rígidos del Derecho Público. Es un órgano de gestión paralelamente a un órgano político de dirección de planeamiento. La gerencia es el órgano de gestión utilizado para dar aplicación a las directrices políticas de la Dirección General de Urbanismo. Sus fines son preparar el suelo urbanizado y regular el mercado de solares, ambos se persiguen por medio de la formación de un patrimonio público del suelo. Su naturaleza jurídica, está caracterizada por una personalidad jurídica pro-

pia, autonomía tanto administrativa como económica, y plena capacidad de obrar. Sus funciones están determinadas por el artículo 3º de la Ley del Suelo. Esta las ejerce: 1º directamente mediante el órgano u órganos que ostentan su representación. 2º En colaboración con las corporaciones locales con arreglo a convenios aprobados por la Dirección General de Urbanismo y Administración Local, incluso mediante la constitución de juntas o entidades mixtas. 3º En colaboración con los órganos urbanísticos ya existentes mediante los oportunos convenios. 4º A través de cualquiera de las formas previstas en el artículo 138 de la Ley del Suelo. El órgano ordinario lo constituye el Gerente. El Consejo de Administración es presidido por el Ministerio de la Vivienda.

Los entes de las grandes ciudades: su naturaleza jurídica: Los entes territoriales atienden a una pluralidad de fines, y los entes institucionales se crean para atender a un fin. Los primeros corresponden a los entes locales; y los segundos, a los entes estatales autónomos. Dada la complejidad que existe al separarse el urbanismo del Régimen Local, se hace difícil determinar la naturaleza jurídica de los entes.

Entes ad hoc: estos son creados para hacer frente a una necesidad específica. La tendencia actual se dirige a que estos entes sean absorbidos por los entes urbanísticos generales.

Entes de gestión inmediata y singularizada: Se estima oportuna la existencia de estos entes para la realización de actividades urbanísticas concretas. La posibilidad de formar sociedades anónimas a las que se encomienda actividades concretas. Son entes de formas de Derecho Privado encuadrados en el seno de la administración pública.

Entes constituidos por particulares: estos están formados por la reunión de particulares con un fin urbanístico, a los que da

da su importancia el orden jurídico los considera entes públicos. -
Entes particulares con autogobierno. Entes con estructura corporativa.
wa.

En Francia, la aplicación de los distintos textos legales -
que rigen en el planeamiento está confiada a un servicio público de
Estado, colocando bajo la autoridad de un miembro de gobierno que -
lleva el título de Ministro de Reconstrucción y Urbanismo. Este or-
ganismo agrupó en sus primeras épocas, las atribuciones y los servi-
cios de la Delegación General de Equipamiento Nacional y el Comisa-
riado de la Reconstrucción Inmobiliaria.

De acuerdo con la tendencia del Derecho Administrativo -
Francés, de considerar como de interés nacional y no de interés lo-
cal una cantidad de servicios públicos, la administración de urba-
nismo se encuentra muy centralizada. No hay servicios públicos de -
urbanismo, sino un servicio público del Estado.

Las decisiones las toma el poder central o los represen-
tantes legales que actúan por delegación. Es en esta forma como los
proyectos de planeamiento comunales se aprueban por Decreto, de --
acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado. Lo que no significa
que se tomen las decisiones en forma arbitraria, todo lo contrario
el legislador ha dispuesto las medidas necesarias para que las colec-
tividades locales puedan hacer valer sus observaciones y deseos por
intermedio de sus representantes elegidos y sus funcionarios.

Este tipo de organización unitaria presenta algunos incon-
venientes, tales como la marcha administrativa de los expedientes -
demasiado lenta, aún en asuntos de poca importancia. Pero asimismo
ofrece ventajas apreciables, pues permite unificar los métodos, uti-
lizar al máximo los medios de estudio, confrontar en un servicio --
único todos los problemas que pueden presentarse por las contingen-
cias locales particulares, y obtener de ello todas las informaciones

susceptibles de ser utilizadas con provecho en todas partes, o de dar origen a ideas nuevas de aplicación general.

La estructura de la Administración francesa de urbanismo es: "El organismo central que comprende cinco divisiones; las tres primeras corresponden a las diversas etapas de concepción y de ejecución de los proyectos de planeamiento; la cuarta está destinada a las tareas jurídicas; y la quinta a la aplicación de la legislación sobre urbanismo en la región parisienne.

La Dirección para el planeamiento nacional comprende: a) el servicio para el planeamiento nacional; b) el servicio de los proyectos de planeamiento y de reconstrucción parcelaria; c) los grupos técnicos; d) el servicio de asuntos territoriales, de habitat y del alojamiento (al cual incumben las tareas jurídicas y administrativas que surgen del funcionamiento de los otros servicios y la preparación de los textos legislativos y reglamentarios que conciernen al urbanismo propiamente dicho); e) el servicio de planeamiento de la región parisina.

La Gestión Urbanística:

En cuanto a la gestión urbanística se puede encomendar tanto a órganos de carácter público, como a la iniciativa privada, y asimismo a entidades de carácter mixto. Dicha gestión urbanística para que sea eficaz, debe armonizar con la seguridad jurídica que los intereses afectados por ella demanden. Es por ello que la legislación española regula los recursos administrativos y acciones jurisdiccionales necesarios para la realización de la justicia y el derecho; tratando así de mantener la ecuanimidad necesaria para desarrollar dicha gestión.

Desde hace algún tiempo existe la controversia doctrinaria de establecer quién es el organismo encargado de la gestión urbanística, (el Municipio o el Estado); siendo mayormente admitida

mayor preponderancia al Estado, pues en principio nada se opone a que se construyan nuevas ciudades. Pero aún admitiéndose el extremo de que sea el Estado quien acometa bajo su dirección la realización de ciertas construcciones prototipo, no puede resolver todos los problemas urbanísticos del país, correspondiendo a los municipios recabar y mantener la iniciativa y dirección de esas realizaciones, pues en realidad son las más directamente responsables como representantes del vecindario que son. De ello depende el porvenir de la ciudad, su expansión demográfica e industrial, su equilibrio financiero, y en general la vida política de municipio. Pero, en la mayoría de los países, por la carencia de medios materiales o de organización, o bien debido a una defectuosa preparación, no son los municipios los que se lanzan a realizar la política del --suelo, para dirigir, ordenar y estimular la edificación urbana.

Los inevitables defectos municipales y la sujeción de la administración, les impide disfrutar de la necesaria actividad para la política de compra o expropiación de terrenos, ni de invertir cifras considerables de dinero, por carecer de un presupuesto suficiente. Este problema ha traído como consecuencia la creación de organismos públicos especializados que tratan de armonizar los intereses públicos y los intereses privados. En Inglaterra funciona desde hace algún tiempo la denominada "Development Corporation"; en Italia la entidad llamada "La Cassa del Mezzo Giorno"; en Francia "Las Sociedades de Economía Mixta". Organismos, todos ellos, a quienes se les confían las operaciones de acondicionamiento de terrenos que interesen a varias colectividades y con varias fuentes de financiamiento. Estas formas de sociedades de economía mixta han recibido en Francia, desde hace varios años, una extensa aplicación, pareciendo que es la solución más eficaz. Su estructura no es absolutamente uniforme, adaptándose muy estrechamente a la natu

raleza de las operaciones a realizar; así, hay unas de ellas dedicadas a desarrollar programas de acción regional establecidos por - el gobierno, acometiendo sus operaciones en plazos cortos. Las co- lectividades públicas, departamentos, municipios o sindicatos de - municipios, poseen el 50% de las acciones, con la mitad de repre- sentación en los Consejos de Administración. Ese 50% suele estar - representado en su 30% ó 40% por organismos financieros públicos, tales como las Cajas de Ahorro, Cajas de Crédito Agrícola, Crédito Hipotecario y personas privadas. El resto pertenece a las Cámaras de Comercio, Agrícolas e Inmobiliarias de varias clases. Al Estado lo representa en el Consejo, un administrador bajo la dependencia de un Prefecto. Como el funcionamiento aislado de esta sociedad no podría realizarse, ya que no poseen los medios económicos suficien- tes y el personal necesario para este tipo de gestión, siendo ade- más indispensable la coordinación de actividades, se ha hecho necesario crear un organismo especial, como en Francia opera la socie- dad central para el "Acondicionamiento del Territorio" que además de integrar las sociedades de economía mixta y el Estado, pone el conjunto de sus servicios a disposición de aquellos que lo deseen para aminorar los gastos de la administración en general. Y para - evitar una - centralización se desarrolla una descentralización - progresiva.

En España existen dos organismos: La Comisaría General - de Ordenación Urbana de Madrid, y las Gerencias de Urbanismo, sien- do la primera de carácter muy funcional, dedicada a la aplicación de los sistemas de urbanización y actuación.

G. LEGISLACION URBANISTICA GUATEMALTECA

Si por legislación se entiende el conjunto de disposiciones tendientes a regular determinado hecho, es indudable que la legislación urbanística ha de incluir cuanto haga referencia, no solamente a los problemas de tipo técnico, sino a la serie de instituciones legales relativas a planes para prevenir el desarrollo -- técnico, económico, político y demográfico de la ciudad.

Las normas del moderno urbanismo suelen definirse como - "aquellas que favorecen el desarrollo sanitario y económico de las ciudades y permiten repartir el beneficio social". En términos generales el tratadista español José Paz Moroto (147), considera que la legislación urbanística equivale a sumar: planeamiento (planning) más zonificación (zoning).

En la historia de América Latina debemos considerar como un monumento legal referente al tema, el cuerpo legislativo promulgado en época de Felipe II para la creación de las ciudades nacientes en esta sección del Orbe, que como ya referí en capítulo anterior, regulaba el ancho de las calles, la forma de la ciudad y su trazado en forma de tablero de ajedrez, la localización de ciertos centros como el caso de las carnicerías en las afueras de la urbe, el área de las plazas en relación proporcional a los pobladores, - la localización de ejidos y dehesas y la provisión de tierras para las futuras expansiones, etcétera. Esta legislación, llamada "Ordenanzas para descubrimientos, poblaciones y pacificaciones" fue promulgada el 3 de mayo de 1576, revistiendo gran importancia al hacerse un recuento legislativo en nuestro país, ya que marca un hito histórico a partir del cual nació el tipo de ciudad que todavía se conserva en América Hispana.

(147) Paz Moroto José. Urbanismo.

Guatemala, a pesar de haber experimentado un crecimiento en su población, y en especial su ciudad capital, macrocefalia ciudadina que ha provocado la superurbanización desorganizada de la misma, fenómeno que por otra parte ha sido esbozado en este trabajo en páginas anteriores, carece de una legislación adecuada y sistemática capaz de regular y encauzar tan importante hecho social. Falta que obedece, quizás, al desconocimiento que del tema poseen nuestros legisladores, o tal vez la escasa importancia que le han mostrado. Lo que sí constituye un axioma es que al fenómeno social de urbanización, se le ha orillado mostrándole poca atención, dejando que nuestra ciudad capital crezca en forma desordenada, como si la fórmula mercantilista de "dejar hacer ..."; estuviera en boga. Se ha hecho caso omiso de la experiencia vivida en otros países en la que se ha patentizado el problema y que, cuando ha llegado a un nivel de difícil control, se han visto obligadas a tomar las medidas más desesperadas antes de caer en el caos. La historia, la experiencia acumulada, deben servir de lección al presente, --- pues de lo contrario carecería de sentido su existencia.

Aunque si bien es cierto existe el proposito de reglarlo como se desprende del primer considerando del Decreto Presidencial 583 "Ley Preliminar de Urbanismo" que reza "que la expansión constante de las ciudades sin ninguna clase de control en su desplazamiento, crean una serie de problemas que deben evitarse en el futuro, dictando las medidas adecuadas que es indispensable para que el desenvolvimiento de las poblaciones se lleve a cabo siguiendo los lineamientos y criterios más modernos en materia de urbanismo"; no ha constituido más que letra muerta estampada en la Ley, pues en nada se ha tratado de evitar el crecimiento de la urbe, como se anota en las cifras del último censo, si tomamos en cuenta que la ley en mención vió la luz en 1956, es decir hace 12 años.

No obstante la deficiencia legal que padecemos y la carencia de una oficina administrativa encargada de hacerla realidad, existen algunos decretos y reglamentos que en forma dispersa se han promulgado, constituyendo fórmulas paliativas encaminadas a aliviar un tanto nuestro defecto. Entre ellos encontramos el Decreto Presidencial 583 "Ley Preliminar de Urbanismo" promulgada - el 29 de febrero de 1956, que constituye en esencia - el establecimiento de normas preliminares que las municipalidades de la República deben observar en el estudio del plan regulador en su jurisdicción. Esta ley comprende once artículos en cuatro capítulos, siendo el primero de ellos referente a "Generalidades", estableciéndose en él ciertas definiciones básicas en el urbanismo, como son el concepto de "área de influencia urbana", "lotificación", - "plan regulador", "servicio público", "sistema vial", "zona de reserva de servidumbre", "zonificación",. El capítulo segundo, que comprende la forma y obligaciones de las municipalidades para determinar el área de influencia. El capítulo tercero, que estudia el concepto de área de influencia urbana demarcándose la misma. - Este capítulo se divide en dos sectores: a)el que hace referencia a la ciudad de Guatemala, delimitándose geográficamente dicha -- área, y b)el que se refiere a las ciudades y poblados de primera y segunda categoría, en los departamentos. El capítulo cuarto, -- analiza los planes reguladores, especificando los elementos que - deben reunirse en su formulación.

Posteriormente no se ha promulgado ninguna otra que ordene y regule ni el planeamiento ni la zonificación que es una de las fórmulas más asequibles para llegar a emplear en forma correcta los terrenos citadinos; ni aun el plan regulador, que dicho -- sea de paso, debía ponerse obligatoriamente en práctica tres años después de la promulgación del Decreto 583, como en él se estipu-

laba.

Asimismo existen algunos otros cuerpos legales, como el acta número 94 del 16 de diciembre de 1959, disposición municipal que en 52 artículos trató de regular los parcelamientos para lotificación. Posteriormente, el 8 de mayo de 1961, fué derogado por el Decreto Legislativo 1427 "Ley de Parcelamientos Urbanos", que comprende 36 artículos, regulando como su nombre lo indica, los - parcelamientos urbanos, constituye el cuerpo de leyes más importante en nuestra legislación que haga referencia a la regulación del suelo urbano. En él se estipula: una definición de lo que es un parcelamiento urbano; las personas que lo pueden realizar; los documentos que deben acompañarse al formularse la solicitud de -- autorización; las condiciones necesarias de urbanización que deben reunir los parcelamientos para que se les autorice; y, asimismo, se obliga al gestor del mismo a establecer un precio a cada - parcela de acuerdo con el valor de la totalidad del terreno, más los gastos de urbanización. Se estipula la forma de contratación, la rescisión de los mismos y el desahucio. Hace referencia a la - intervención de los fraccionamientos y sus causas, dando al mismo tiempo los remedios, recursos y sanciones. Finalmente, ciertas -- disposiciones transitorias y especiales. Este Decreto se encuentra actualmente modificado en sus artículos 1, 2, 3 y 33, por el acta número 90, punto 5, del Concejo Municipal del 10 de octubre de -- 1963, lo que en el fondo constituye un quebrantamiento de la jerarquía legislativa.

Asimismo, se encuentran disposiciones como el "Reglamento de Construcción en el Municipio de Guatemala", que se refiere a la formulación de principios de orden técnico, como altura de -- las edificaciones, formas de alineación, instalaciones de agua y drenajes, normas que regulan las formas de obtener licencias de --

construcción y las sanciones cuando no se observen las medidas correspondientes.

El Código Municipal, Decreto Legislativo 1183 del 28 de junio de 1957, posee un apartado especial denominado "Urbanismo" Título VIII, que principalmente hace referencia a la obligación - de formular los planes reguladores, constituyendo, en cierta medida, un complemento a lo establecido por el Decreto Presidencial - 583. En este Decreto 1183, se establece la forma de aprobación de los mismos, tanto en las municipalidades de primera y segunda categorías, como en las de tercera y cuarta. Además, se establece la necesidad de autorización para la construcción de edificaciones en la orilla de las carreteras y otras vías de comunicación. Este Título comprende siete artículos comprendidos entre el 128 y el 134.

En relación con la Organización Administrativa encargada de la ordenación en todo lo referente al plan regulador y otras - funciones de tipo urbanístico, se pueden esbozar: Como cuerpo central opera la Dirección de Obras Municipales, integrada por cinco divisiones: a) plan regulador b) planeamiento; c) supervisión y - ejecución de obras; d) mantenimiento; e) lotificaciones y cons-trucción privada. Las funciones de estas dependencias son de lo - más variado, atendiendo asuntos tales como: usos de la tierra, localización de industrias y zonas comerciales, proyectos de parce-lamientos, de arquitectura y de urbanismo, construcciones civiles (mercados, parques, jardines, etcétera), construcciones de calles así como su mantenimiento, revisión de construcción privada y parcelamientos urbanos, etcétera.

En la actualidad, la división del plan regulador realiza estudios generales de la ciudad, necesarios para obtener una - visión real de la misma en todos sus aspectos. Tales estudios --

culminarán con la formulación del plan regulador de la ciudad y -
continuarán para sus ajustes periódicos. Sintetizando, se puede ar-
gumentar que la Dirección de obras municipales llena cuatro fun- -
ciones esenciales; planeamiento, ejecución y mantenimiento de las
obras municipales; y supervisión de la actividad privada en la ---
construcción de edificaciones.

De las cinco divisiones antes enunciadas se colige: la -
División del plan regulador no posee dependencias a su cargo. Le -
corresponde llevar a cabo estudios, análisis, diagnósticos, pronós-
ticos y proyectos necesarios en la realización del plan regulador
del desarrollo de la ciudad de Guatemala. Además, sirve de órgano
consultor al resolver las preguntas que en forma específica le plan
tee la Municipalidad en cualquiera de los aspectos que atañen al -
desarrollo urbano; así como consultas específicas sobre instaladón
de industrias, gasolineras y creación de parcelamientos urbanos.

En cuanto a la segunda división del planeamiento, consta
de las secciones siguientes: topografía, urbanismo y arquitectura,
diseño de estructuras, especificaciones y estudios básicos. En re-
lación a la sección de urbanismo, que es la que nos interesa en el
presente trabajo, le corresponde: resolver y dictaminar en las con
sultas que sobre parcelamientos urbanos y fraccionamientos de fin-
cas se le formulen; consultas sobre las instalaciones de gasoline-
ras, expropiación de terrenos, etcétera. Además le corresponde pro
yectar todos los trabajos que realice la Dirección de obras munic*u*
pales en relación al urbanismo y arquitectura.

En cuanto a la tercera división le corresponde las sigui-
entes secciones: edificaciones, bordillos y pavimentos y laborato-
rio de campo; cada una con sus funciones específicas.

La Dirección de mantenimiento se encuentra desprovista -
de dependencias. Siendo su función primordial, como lo indica su -
nombre, el mantenimiento y reparación de la vía pública.

La quinta división, o sea la construcción privada, tiene como funciones: el control, registro y supervisión de las construcciones particulares y parcelamientos urbanos. Carece de dependencias.

Desde la promulgación del Decreto 583 se mantuvo la idea de formular un plan regulador para la ciudad de Guatemala, siendo éste el objeto primordial de su creación; en él se especifica la obligación que poseen las municipalidades de la República de formular el plan regulador de su población en el término de tres años a contar de la promulgación del Decreto 583; así, el 7 de julio de 1.964, el Concejo Municipal, por medio del acta número 61 en el apartado V, aprobó el oficio en el cual se presentaba la forma en que debía crearse el Consejo del plan regulador de la ciudad, quedando integrado de la manera siguiente: un ingeniero, y los ingenieros jefes de las secciones de la división de planeamiento; - División de ejecución de obras, aguas y drenajes. Entre otros organismos: La Universidad de San Carlos, el Concejo Municipal, el Consejo de Planificación, el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), el Fondo de Hipotecas Aseguradas (FHA), la Asociación de Banqueros, las Cámaras de Comercio e Industria y el ingeniero Adolfo Alvarez.

H. HACIA UNA LEGISLACION URBANISTICA EN GUATEMALA

El punto número 95 de la "Carta de Atenas", que encuadra entre las recomendaciones que surgieron del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna celebrado el año de 1.941, considera que - "el azar debe ceder ante la previsión". La ley debe fijar el "Estatuto del Terreno, dotando a cada función-clave de los medios para - mejor expresar la forma de instalarse en los terrenos más favorables y a las distancias más útiles. Debe preveer la protección y - guarda de las extensiones que se ocupaban en un día venidero. Tendrá el derecho de autorizar y prohibir, favorecerá a todas las iniciativas justamente medidas, pero mantendrá en el plan general y - velará porque estén subordinadas a los intereses colectivos que - forman el bien público. Es decir que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo".

Entre los puntos de doctrina de esa misma Carta, el número 85 reza: "es de urgente necesidad que cada ciudad establezca su programa, dictando leyes que permitan su realización".

Como se puede colegir de las transcripciones literales - antes expuestas, para que el fenómeno urbanístico alcance los fines que se le han trazado en la actualidad, considerados como indispensables para que el hombre lleve una vida más digna y lo haga sentirse mejor dentro del mundo contemporáneo, producto del maquinismo, la energía nuclear y otros descubrimientos e inventos que - lo han reducido a un número, necesita de una legislación sistemática capaz de darle forma y solución al problema.

Después del breve estudio que sobre urbanismo hice, creo haber dejado entrever la amplitud de su campo; a tal grado que absorbe las más variadas disciplinas. En su elaboración se hace nece

sario la presencia de sociólogos, arquitectos, ingenieros, demógrafos, médicos, sanitaristas, economistas, financistas, juristas, et cétera, que aunando sus esfuerzos tracen los lineamientos de la ciudad moderna.

En la actualidad, en Guatemala, se nota entre algunos círculos profesionales, más interés en estudiar el inexplorado campo que constituye el urbanismo en nuestro medio. Así, en diciembre de 1.965 se publicó el tomo 16 del Seminario de Integración Social Guatemalteca, intitulado "Problemas de la Urbanización en Guatemala", en el cual se presentan algunas de las situaciones que se han planteado en nuestro medio. Además, existen algunos otros estudios monográficos que dejan ver la inquietud que ha empezado a causar el problema. En cuanto al aspecto legal, que a pesar de ser muy escasa, existen en la Municipalidad capitalina en la Sección de urbanismo, trabajos de personas interesadas en el tema, tales como el ingeniero Raul Aguilar Batres, que durante su corta existencia se dedicó al estudio de los problemas urbanos en Guatemala, dejando entre sus obras un proyecto de ley para gravar las plusvalías, programa que nos trae además la creación de catastros movibles, indispensables para llevar a buen término dicho instituto de la plusvalía.

Todo este movimiento científico que se está perfilando en derredor del problema urbano, es bastante alentador, porque los frutos se han de ver a corto plazo, con el apareamiento de normas jurídicas que tanta falta le hacen al país, para dar solución al fenómeno urbanístico.

CONCLUSIONES

- 1.- Guatemala se encuentra entre los países que afrontan un crecimiento vegetativo elevado. La tasa demográfica ha crecido entre 1.950 y 1.964, es decir entre censo y censo, el 4,5% en la ciudad y el 4,2% en la República.
- 2.- El movimiento social horizontal obedece a impulsos de orden económico, por el atractivo que significa para los campesinos el salario pagado en la ciudad y, las diversiones, centros de enseñanza, centros médicos, escuelas, oportunidades de trabajo que brinda, etc; y el mantenimiento en el ámbito rural, de una estructura social basada en la tenencia de la tierra, sistema latifundista que permite el acaparamiento de tierras en pocas manos, y el minifundio que en forma inversa a aquel, también es una anomalía de consecuencias empobrecedoras. Ello permite poco o nada el movimiento social vertical, y el mantenimiento de un status económico, cultural y social, bajo. A ello hay que agregar la falta de equipamiento social adecuado, escuelas, hospitales, centros de recreo.
- 3.- El campesino que se asienta en nuestras ciudades es un perfecto inadaptado que jamás llega a encuadrar en la estructura social de la ciudad, porque sus costumbres, tradiciones y ritmo de vida en el campo, difieren totalmente de la ciudad, que vive en un marco más cercano a la civilización actual. Por otra parte los salarios que se perciben en la ciudad no pasan de ser de subsistencia, lo que juntamente con los factores culturales, condicionan el desarrollo de tugurios o slums, "villas miseria" donde se vive en condiciones infrahumanas. Fenómeno que ha sido el patrón de expansión o crecimiento de nuestra ciudad.

- 4.- El fenómeno de urbanización marca el paso de una economía subdesarrollada a una economía desarrollada. No en nuestro caso (de hoy), pues el subdesarrollo se mantiene. No obstante la urbanización permite la movilidad vertical, el ensanchamiento de la clase media constituida por profesionales, pequeños propietarios y el sector terciario. Así la urbanización planificada puede constituir, en última instancia, la forma viable para salir del subdesarrollo.
- 5.- La urbanización conlleva una serie de trastornos de índole interna en la ciudad, que obliga a ésta, a la creación de un ordenamiento jurídico que le permita su desarrollo normal, por un cauce dirigido. Ello hace imprescindible una legislación urbanística que comprenda normas preceptivas, ordenadoras, un derecho adjetivo, tribunales que lo apliquen y una jurisprudencia. En Guatemala previa la creación de una legislación en ese sentido se deben hacer una serie de reformas que alcancen desde la Constitución hasta los Reglamentos de Construcción. Haciéndose incapié en la necesidad de legislar el principio de función social de la propiedad, principio que permite, con amplitud, las actuaciones del Poder Público en el ordenamiento urbano. Siendo a dicho poder, a quien compete la función de urbanizar.
- 6.- Cuando se intentan analizar los presupuestos jurídicos, o principios que informan a la legislación urbanística, se debe hacer incapié en el sistema legal que se estudie, pues dichos presupuestos varían con el concepto y calificación que de ciertas instituciones se tenga. En el caso de Guatemala, donde no puede hablarse de una legislación urbanística, esbozar principios en dicha materia es imposible, por lo que para este trabajo hemos tomado aquellos que están admitidos como tales por la doctrina, y los establecidos en la legislación española.

- 7.- El planeamiento, técnica indispensable en todo ordenamiento urbano, es una función pública encomendada al Estado. Sus dictados no deben llevarse a extremos en que se asimilen por el poder público todas las actividades individuales o intentos de iniciativa de los particulares; debe llevarse de tal forma que armonice con la libertad de decisión intrínseca en los seres humanos. Dicho planeamiento no debe circunscribirse a la ciudad sino abarcar al medio rural, para alcanzar los fines deseados, es decir no puede ser parcial. Debe ser, además, integral canalizando todos los esfuerzos sociales, con el objeto de obtener un máximo de efectividad.
- 8.- Es recomendable, ante la importancia que ha cobrado el urbanismo hoy día, tanto como fenómeno social de urbanización, como fenómeno jurídico, que se haga una mayor divulgación de sus lineamientos. Para ello se pueden emplear seminarios, revistas, congresos jurídicos y cursos especiales en las universidades. En las Facultades de Ingeniería y Arquitectura, se cumple en parte con esos propósitos con las cátedras que sobre el tema se dictan, cubriendo su aspecto técnico. Ahora se hace preciso su introducción en la Facultad de Derecho, con el fin de introducir al estudiante de leyes, en tan importante rama jurídica. Esta misión se llena en la Facultad de Derecho de Madrid, con el curso que sobre la materia se dicta dentro del programa de Derecho Administrativo.
- 9.- En Guatemala existe una legislación urbanística deficiente, a pesar de que el fenómeno de urbanización se ha patentizado en forma alarmante. Se trata en esencia de leyes dispersas, poco sistemáticas, siendo la principal la que hace referencia al problema de la división de terrenos urbanos. Esta a pesar de ser en ciertos términos poco ajustada a la realidad, cumple en cierta medida con la necesidad de encasillar dentro de un marco jurídico la

división física del suelo urbano. Su mayor deficiencia estriba -- en la poca observancia que se hace de sus dictados.

Se debe agregar como ley referente al tema, sin ser específicamente de carácter urbanístico, la Ley de Expropiación Forzosa, -- se puntualiza como defecto la carencia de beneficiario como un -- tercer sujeto. Y la Ley Preliminar de Urbanismo, decreto 583 del Presidente, cuerpo normativo; enumerativo y enunciativo de los -- conceptos que de ciertas instituciones se deben tener dentro de la conceptualización del urbanismo; y establece las medidas de carácter general que deben observarse en la creación de planes reguladores.

La carencia de un cuerpo legal de índole urbanística obedece quizá al desconocimiento que sobre la materia, poseen nuestros legisladores, o bien, a la poca importancia que le han mostrado a -- la problemática, no obstante estar a la vista de todos el crecimiento anárquico de la ciudad y sus consecuencias.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Alómar, Gabriel Sociología Urbanística.
- 2.- Anderson, Neils Sociología de la Comunidad Urbana.
- 3.- Auxelle, R. Técnica del Urbanismo.
- 4.- Bergel, Ernest. Sociología Urbana.
- 5.- Blanco, José Martín. Estudios de Derecho Urbanístico.
- 6.- Blanco, José Martín. El tráfico de inmuebles en la Ley
del Suelo.
- 7.- La Carta de Atenas. C.I.A.M. (Congreso Internacional de Arquitectos Modernos.)
- 8.- Chalender, Jacques de Humanismo y Urbanismo.
- 9.- Declarevil, J. Roma y la organización del Derecho.
- 10.- Dupeyroux, Olivier. El poder público, la propiedad privada y la urbanización. (Revista de
Derecho Urbanístico nº 3 año 1).
- 11.- Fergus, Oliver. La evolución de la vivienda humana.
- 12.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.
- 13.- Gallion, Arthur. Urbanismo, Planificación y Diseño.
- 14.- García de Enterría, Eduardo. Derecho Administrativo (urbanismo).
- 15.- García Trevijano, J. Urbanismo y suelo en el Derecho Español.
- 16.- Gómez Mayorga, M.;
Fischlowitz, E.;
Campa, Juan. La superurbanización caótica.
- 17.- González Berenguer, J. Teoría y Práctica de la Ley del Suelo.
- 18.- González Pérez, Jesús. Comentarios a la Ley del Suelo.
- 19.- Harvel, J. Habitat y vivienda.
- 20.- Homo, León. La Roma Imperial y el urbanismo en la antigüedad.
- 21.- Howard, J. R. The law of town and country planning.

- 22.- Lucas Fernández, Francisco. Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el derecho privado. (rev. de Derecho Urbanístico nº 3 - año 1).
- 23.- Mac Iver R. M.; Page, Charles. Sociología.
- 24.- Matos, José. La urbanización en América Latina.
- 25.- Masse, Pierre. El plan o el antiazar.
- 26.- Mengoli, Giancarlo. La valoración del suelo y el derecho urbanístico en Italia. (Revista de - Derecho Urbanístico nº 3 año 1).
- 27.- Monteforte Toledo, Mario. Guatemala, monografía sociológica.
- 28.- Munford, Lewis. La cultura en las ciudades.
- 29.- Martín Gamero, Alberto. Expropiaciones urbanísticas.
- 30.- Pallaez, E. Las comunidades urbanas. (Rev. de Derecho Urbanístico nº 8 año II).
- 31.- Paz Moroto, José. Urbanismo.
- 32.- Pérez Botija, E. Introducción al Derecho Urbanístico Español.
- 33.- Puig Peña, Federico. Tratado de Derecho Civil Español.
- 34.- Quintana Redondo, Carmelo Parcelaciones Urbanísticas. (Rev. de Derecho Urbanístico nº 8 año II).
- 35.- Sánchez de la Torre, Angel El Derecho como instrumento de planificación.
- 36.- Self, Peter. Los problemas del crecimiento urbano, su tratamiento en la Gran Bretaña.
- 37.- Síntesis de la Legislación del Planeamiento Danesa.
- 38.- Solom, Anatole. La vivienda en Guatemala.
- 39.- La integración social en Guatemala.
- 40.- Problemas de la urbanización en Guatemala.

- 41.- La Urbanización en América Latina (UNESCO).
- 42.- Núñez Ruiz, Miguel Angel. Derecho Urbanístico Español.
- 43.- Varas, Guillermo. Derecho Administrativo.
- 44.- Young, Kimbal.; Mack, R. Sociología y vida social.
- 45.- Diccionario de Derecho Privado.
- 46.- Datos recopilados en la sección de urbanismo de la Municipalidad de Guatemala.

Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la -
Vivienda:

- 1.- Abrams Charles, La planificación regional en un mundo en vías de urbanización.
- 2.- Babo Federico, La renovación de los pueblos.
- 3.- Anselme Michel, La construcción en la Unión Soviética.
- 4.- Alibert F., Comentarios sobre el reglamento para la aplicación de la ley de propiedad horizontal, en Francia.
- 5.- Bell Kathlen, El desarrollo de la asistencia social en el seno de la comunidad.
- 6.- Beltrán Gonzalo, El desarrollo de la comunidad en las regiones de refugio.
- 7.- Bruggerman J., Alemania: La intervención estatal en el campo de - la vivienda.
- 8.- Carlson Eric, Spain's Housing Policy: An evaluation of the national housing plan.
- 9.- Chambart de Lauwe, La planificación de la vivienda.
- 10.- Chave S.P.W., La creación de comunidades.
- 11.- Croize F., Urbanismo y arquitectura en la República Popular China.
- 12.- Dittrich Eric, Regiones críticas en los estudios de ordenación - del suelo.

- 13.- Dreverman Wolf, Ciudades, precios y tasas administrativas.
- 14.- Dochter Helmuth, El dilema de la gran ciudad.
- 15.- Doxiadis Constantino, La imagen de la ciudad.
- 16.- Fagin Henry, La planificación del futuro crecimiento urbano.
- 17.- Gottman Jean, Grandeza y miseria de la urbanización moderna.
- 18.- Groenman S., Desarrollo social sobre una base territorial.
- 19.- Hall Peter, El estallido urbanístico londinense.
- 20.- Halty Carrère, Máximo, Política y planificación científica y tecnología.
- 21.- Langdon F. J., El medio ambiente social y físico.
- 22.- Ling Arthur, Los problemas y la administración del urbanismo en Chile.
- 23.- Lucke Paul, El urbanismo, tarea social del futuro.
- 24.- Lauwe Paul, Sociología de la planificación.
- 25.- Lucke Paul, La ordenación del territorio y la renovación urbana y rural.
- 26.- Malisz Boleslaw, Planificación física para el desarrollo de nuevas poblaciones y de ciudades satélites.
- 27.- Martínez-Mari J., Problemas comunitarios de las nuevas unidades de vecinos.
- 28.- Miele Giovanni, Aspectos jurídicos de la planificación urbanística.
- 29.- Mitscherlic Alexandre, El carácter inhóspito de nuestras ciudades, patología socio-sicológica.
- 30.- Mouchet Carlos, La legislación municipal vinculada al saneamiento.
- 31.- O'Connor T. M., Administración local y desarrollo comunitario.
- 32.- Pergande H. G., El derecho social de arrendamiento.
- 33.- Steiner D., La planificación del tráfico como base de la planificación urbana.
- 34.- Subilleaus, Jean Louis, Intento de síntesis: el papel del sociólogo en el planeamiento urbanístico.

- 35.- Testa Virgilio, Aspectos técnico-administrativos de la ordenación urbanística.
- 36.- Thomas Erwin, Centros comerciales en los Estados Unidos.
- 37.- Toledo-Saenz Luis, El problema de la vivienda en Guatemala.
- 38.- Vallejo, Miguel y Ramón, Informe sobre las "nuevas ciudades" Inglesas.
- 39.- Vidagor Lasarte, Proceso evolutivo y situación actual del urbanismo en España.
- 40.- Viñuela García Angel, Geo-economía y estadística.
- 41.- Gran Bretaña: ley reguladora de la construcción de 1.966.
- 42.- Dinamarca: Resumen sobre la legislación de urbanismo y ordenación del territorio.
- 43.- Ley Inglesa de planificación de la ciudad y el campo 1.959.
- 44.- Estados Unidos: Proyecto de ley de viviendas y desarrollo comunitario.
- 45.- Costa Rica: Ley de Propiedad horizontal de 21 de marzo 1.966.
- 46.- Consideraciones sobre la propiedad horizontal en el Derecho Alemán.
- 47.- XXVIII Congreso Internacional de Urbanismo, Vivienda y Ordenación Territorial.
- 48.- Urbanismo y planificación territorial en Italia.
- 49.- La distribución del terreno y el control de los precios de los solares para vivienda en España.
- 50.- Londres: Empleo, vivienda y suelo.
- 51.- Italia: proyecto de ley urbanística.
- 52.- Francia: Nuevas disposiciones sobre la participación de los empresarios en la construcción de viviendas.
- 53.- Estados Unidos: Proyecto de ley sobre creación de un Ministerio - de la Vivienda y desarrollo comunitario.
- 54.- La distribución del terreno y el control de los precios de los solares para vivienda en los Estados Unidos.

- 55.- Ley sobre planificación del suelo de la República Popular de Polonia de 31 de Enero de 1.961.
- 56.- Francia: Arrendamiento para construcción (Ley del 16-12-64).
- 57.- Venezuela: Decreto del 24-11-61, sobre establecimiento de un sistema de ahorro y préstamo para la construcción de viviendas.
- 58.- Argentina: La administración federal de la vivienda y el plan federal de la vivienda.
- 59.- Francia: Nuevas disposiciones en materia de plusvalía.
- 60.- Desarrollo comunitario y desarrollo nacional, I-II-III.
- 61.- Ley alemana de construcción de viviendas del 25-8-53.
- 62.- Alemania: Proyecto de reforma del Código Civil en materia de arrendamientos.
- 63.- Alemania: Segunda ley de construcción de viviendas del 27-7-56.
- 64.- Alemania: " " " " " " " 27-6-56.
- 65.- En torno a la reforma municipal londinense.
- 66.- Inglaterra: Ley de subsidios para viviendas de 1.967.
- 67.- La distribución del terreno y el control de los precios de los solares para viviendas en la República Federal de Alemania.
- 68.- El urbanismo y la ordenación del territorio en el mundo de hoy.
- 69.- La vivienda en la planificación y desarrollo de las comunidades rurales.
- 70.- Consecuencias sociales del desarrollo urbano.
- 71.- Gran Bretaña: "las nuevas ciudades".
- 72.- Francia: Nuevas disposiciones sobre distribución de ayudas para la descentralización industrial.
- 73.- Adaptación social de la familia en las zonas subdesarrolladas de la Europa occidental.
- 74.- Holanda: Industrialización regional mediante la concentración en polos de desarrollo.
- 75.- Sociología Urbana y Rural I y II fascículos.

- 76.- Sociología, planificación y vivienda I y II.
- 77.- Congreso Internacional de F.I.V.U.O.T. Berlin 27-8-67.
- 78.- Renovación urbana y el futuro de la ciudad.
- 79.- Criterios y bases legales para el ordenamiento urbanístico de la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana.
- 80.- La absorción de chabolas y viviendas insalubres en los decretos de 6 y 13 de abril de 1.961.
- 81.- Organización del Instituto Nacional de la Vivienda (decreto de - 1.947 y 21 de julio de 1.960).
-

La ciudad: Artículos de doce especialistas reunidos por American Scientific.

La urbanización de la población humana por Davis, Kingsley.

Origen y evolución de las ciudades por Sjoberg, Gideon.

La metrópoli moderna por Blumenfeld, Hans.

Calcuta, metrópoli prematura por Bose, Kumar.

Estocolmo, ciudad planificada por Sidenblad, Gören.

Ciudad Guayana, una nueva ciudad por Rodwin, Lloyd.

Nueva York, región metropolitana por Chinitz, Benjamin.

El aprovechamiento del suelo en las ciudades por Abrams, Charles.

El transporte en las ciudades por Dyckmann, John.

El metabolismo de las ciudades por Wolman, Abel.

La reforma de las ciudades por Glazer, Natan.

La ciudad como medio ambiente por Lynch, Kevin.

LEYES CONSULTADAS:

- 1.- Constitución de la República de Guatemala de 1.945.
- 2.- " " " " " " " 1.956.
- 3.- " " " " " " " 1.965.
- 4.- Decreto Legislativo 529, Ley de Expropiación Forzosa.
- 5.- " Presidencial 583, Ley Preliminar de Urbanismo
- 6.- " Legislativo 1.183, Código Municipal.
- 7.- " Legislativo 1.427, Ley de Parcelamientos Urbanos.
- 8.- " del Congreso 1.447.
- 9.- " " " 1.571.
- 10.- Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1.956 (España).
- 11.- Decreto 2.096 de 1.959 (España).
- 12.- Acta nº 94 del 16 de diciembre de 1.959 (disposición municipal).
- 13.- " nº 90 punto 5º del Concejo Municipal, del 10-10-1.963.
- 14.- " nº 61 " 5º " " " " 10-7-1.964.